

ANALISA

1986 – 8

Pengamalan Pancasila

Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila

**Pancasila dalam
Pembangunan Sosial Budaya**

Pembangunan Ideologi Pancasila

Gambaran Kekuatan Negara-Bangsa

**Perkembangan Perekonomian Dunia dan
Dampaknya pada Pembangunan Nasional**

**Persoalan-persoalan Pokok dalam
Babak Baru Perundingan Perdagangan Multilateral**



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 750,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 9.000,00, untuk Mahasiswa Rp 6.750,00. Pesanan ke Biro Publikasi CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XV, NO. 8, AGUSTUS 1986

Pengantar Redaksi	614
Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	617
Pancasila dalam Pembangunan Sosial Budaya <i>BABARI dan SUKANTO</i>	643
Pembangunan Ideologi Pancasila <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	665
Gambaran Kekuatan Negara-Bangsa <i>Daoed JOESOEF</i>	696
Perkembangan Perekonomian Dunia dan Dampaknya pada Pembangunan Nasional <i>Rustian KAMALUDDIN</i>	709
Persoalan-persoalan Pokok dalam Babak Baru Perundingan Perdagangan Multilateral <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	720

Pengantar Redaksi

Telah menjadi kesepakatan bersama, bahwa Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia adalah juga sebagai ideologi nasional dan dasar kepribadian bangsa. Dalam menjamin kelestariannya GBHN bahkan telah menggariskan bahwa semua kekuatan sosial politik menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

Pemasyarakatan ideologi Pancasila melalui penataran P-4 yang telah disebarkan secara meluas selama lima tahun terakhir ini adalah untuk menyelami dan menghayati arti Pancasila sebagai falsafah negara. Akan tetapi usaha-usaha tersebut akan berkurang maknanya apabila tidak dilanjutkan dengan langkah pengamalan dalam kehidupan bangsa dan negara. Untuk itu kiranya perlu memperhatikan seruan kepala negara yang disampaikan dalam salah satu pidato kenegaraan di depan sidang Dewan Perwakilan Rakyat, untuk memasuki tahapan yang lebih maju lagi dengan mengusahakan pengamalan Pancasila dalam pembangunan nasional guna menjamin kelestarian bangsa dan negara.

Menyambut ulang tahun Kemerdekaan RI Ke-41, dalam penerbitannya kali ini ANALISA menurunkan enam buah tulisan yang antara lain mengupas pemikiran-pemikiran yang mengarah pada langkah pengamalan Pancasila dalam seluruh sendi kehidupan masyarakat yang diupayakan melalui Pembangunan Nasional.

Tulisan pertama berjudul "Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila" oleh Kirdi DIPOYUDO. Dalam tulisan ini penulis menguraikan bahwa pembangunan manusia Pancasila, negara Pancasila dan masyarakat Pancasila sebagai tujuan umum pembangunan nasional dilakukan dengan melembagakan nilai-nilai Pancasila baik dalam struktur negara maupun dalam perundang-undangan.

Pada dasarnya pembangunan sosial budaya mempunyai tujuan membentuk masyarakat modern yang berdasarkan Pancasila. BABARI dan SUKANTO dalam tulisan yang berjudul "Pancasila dalam Pembangunan Sosial Budaya" mengupas sektor-sektor pembangunan sosial budaya yang mampu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat Indonesia. Melalui sektor-sektor ini akan dilihat sampai sejauh mana pembangunan sosial budaya ini telah berperan dalam pengembangan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila.

Selanjutnya pada tulisan ketiga yang berjudul "Pembangunan Ideologi Pancasila," Kirdi DIPOYUDO menyoroti apa yang telah dilakukan selama ini di bidang pembangunan Ideologi Pancasila. Di samping itu diajukan pula evaluasi terhadap pelaksanaan penataran P-4 dan beberapa hal yang perlu mendapat penekanan guna mendatangkan hasil yang lebih baik di dalam proses pembangunan ideologi.

Bobot dan dampak dari sejumlah faktor beserta komponen-komponennya yang membentuk kekuatan nasional perlu diketahui demi penentuan prioritas dalam kebijakan pembangunan. Hal tersebut dibahas oleh Daoed JOESOEF dalam tulisannya yang berjudul "Gambaran Kekuatan Negara-Bangsa." Selain itu juga dibahas cara faktor tertentu mempengaruhi pembentukan kekuatan nasional sesuai dengan kodrat alamiah faktor-faktor yang bersangkutan.

Menyimak situasi perekonomian dewasa ini, baik domestik maupun internasional tampaknya banyak muncul persoalan-persoalan baru yang menuntut dilakukannya penyesuaian kebijakan perekonomian. Hal tersebut dibutuhkan untuk memulihkan lingkungan perdagangan internasional yang diperlukan bagi pembangunan ekonomi setiap bangsa. Sehubungan dengan hal ini tulisan berikutnya berjudul "Perkembangan Perekonomian Dunia dan Dampaknya pada Pembangunan Nasional" oleh Rustian KAMALUDDIN, meninjau perekonomian 7 negara paling dominan dalam OECD yang dianggap mewakili gambaran posisi dan perkembangan perekonomian dunia. Keadaan situasi negara-negara tersebut memberikan pengaruh pada perkembangan pertumbuhan ekonomi dunia yang pada gilirannya mempengaruhi pula perekonomian negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Sedangkan Djisman SIMANDJUNTAK dalam tulisan "Persoalan-persoalan Pokok dalam Ba-

bak Baru Perundingan Perdagangan Multilateral," selain mengupas berbagai persoalan yang dicakup dalam perundingan babak baru liberalisasi, membahas pula kendala-kendala yang mempersulit tercapainya persetujuan.

Agustus 1986

REDAKSI

Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila

Kirdi DIPOYUDO

Seperti diberitakan oleh harian Suara Karya pada 22 Agustus 1986, pada 3-4 September 1986 diselenggarakan di Yogyakarta suatu seminar mengenai Pancasila sebagai orientasi pengembangan ilmu. Seminar ini dapat disambut dengan gembira karena diharap akan menyumbang pada pemahaman pandangan hidup bangsa yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara kita. Akan tetapi pada tahap perjuangan sekarang ini di mana kita mengusahakan pengamalan Pancasila dalam pembangunan nasional kita, temu ilmiah itu pada hemat kami akan lebih relevan dan lebih bermanfaat kalau temanya adalah "Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila." Kita sering mendengar atau membacanya, tetapi bagi kita belumlah jelas apa maksudnya dan bagaimana melaksanakannya. Sepengetahuan kami belum ada karya yang membahasnya secara khusus. Kekurangan ini perlu segera diisi dan dari para ahli sangat diharapkan sumbangan pemikiran yang serius. Dalam kaitan itulah karangan ini diturunkan untuk memacu pemikiran menuju pemahaman yang dalam dalam rangka pelaksanaannya demi terwujudnya masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila sebagai tujuan Proklamasi Kemerdekaan kita.

PENDAHULUAN

Seperti ditegaskan oleh Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983, kita telah menyatakan tekad kita dalam GBHN 1983 untuk memulai suatu tahap baru dalam pembangunan nasional dengan melaksanakannya sebagai pengamalan Pancasila. "Jika dahulu perjuangan kita berkisar pada usaha mempertahankan dan menegakkan Pancasila sebagai dasar negara dan menegakkan kehidupan kenegaraan berdasarkan Demokrasi Pancasila, maka sejak MPR menetapkan P-4 di tahun 1978, perjuangan kita tingkatkan

dengan gerakan penghayatan dan pengamalan Pancasila. Dengan pemasyarakatan P-4 yang terus meluas selama lima tahun terakhir, maka sekarang, kita maju selangkah lagi dengan mengusahakan pengamalan Pancasila dalam pembangunan nasional kita seperti yang kita tegaskan sendiri dalam GBHN sebagai hasil Sidang Umum MPR bulan Maret lalu."

Dengan bertekad untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila maka kita menyadari bahwa dalam pelaksanaan pembangunan itu kita mempunyai arah dan tolok ukur bagi pemikiran, perencanaan dan kegiatan kita dalam pembangunan. Dengan demikian kita akan mengetahui apa yang kita anggap baik dan karena itu harus kita usahakan dengan penuh keyakinan. Kita pun akan mengetahui apa yang harus kita tolak dan karena itu akan kita hindari dengan penuh kesadaran.

Selanjutnya Presiden Soeharto menandakan bahwa pembangunan sebagai pengamalan Pancasila meliputi pengamalan Pancasila dalam seluruh segi kehidupan bangsa dan negara. "Sejak semula kita memandang pembangunan nasional kita dalam arti yang seluas-luasnya. Kita memandang pembangunan itu sebagai pembangunan lahir batin pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Ini mengandung arti bahwa pembangunan sebagai pengamalan Pancasila meliputi pengamalan Pancasila dalam seluruh segi kehidupan bangsa dan negara kita baik di lapangan politik, ekonomi, sosial, hukum, pertahanan keamanan dan seterusnya ... Tanpa itu maka Pancasila tetap akan tinggal sebagai semboyan kosong."

Apakah arti pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan implikasi-implikasinya akan kita bahas dalam bab pendahuluan ini. Secara berturut-turut akan kita bicarakan arti pembangunan nasional dan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila, khususnya dari sudut tujuan dan usaha-usahanya. Uraian akan kita akhiri dengan evaluasi singkat mengenai pembangunan nasional yang kita laksanakan sejauh ini berdasarkan Pancasila dan beberapa saran.

PEMBANGUNAN NASIONAL

Untuk memahami arti pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, lebih dahulu harus jelas bagi kita apa yang dimaksud dengan pembangunan nasional. Di bawah ini akan kita bahas secara berturut-turut arti pembangunan nasional, tujuannya, hakikatnya, landasannya, sifat-sifatnya, cakupannya dan ketiga segi arahnya yang biasa kita sebut trilogi pembangunan.

Arti Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional adalah rangkaian usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk memperbaiki keadaan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Ia meliputi program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang dilaksanakan secara terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian ia adalah rangkaian usaha terencana untuk memajukan masyarakat nasional.

Pembangunan nasional adalah kelanjutan perjuangan untuk memberi isi kepada kemerdekaan nasional yang telah kita rebut dan kita pertahankan dengan banyak pengorbanan. Kemerdekaan bukanlah tujuan akhir perjuangan kita, melainkan sebuah jembatan yang harus kita lalui untuk mewujudkan kehidupan nasional yang lebih baik. Oleh sebab itu kemerdekaan harus disusul dengan pembangunan.

Kemerdekaan memberikan kesempatan kepada bangsa kita untuk mewujudkan cita-citanya, yaitu suatu masyarakat yang adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila, pandangan hidup bangsa yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar dan ideologi negara. Akan tetapi sebagai akibat terjadinya gelombang pertentangan ideologi dan politik yang tajam dan rentetan pergolakan yang terus-menerus, usaha-usaha untuk mewujudkan cita-cita itu tidak ditangani secara sungguh-sungguh, sehingga keadaan khususnya keadaan ekonomi mengalami kemerosotan yang mengakibatkan penderitaan rakyat banyak. Baru setelah pemberontakan G-30-S/PKI tahun 1965 dapat digagalkan dan Orde Baru berhasil menciptakan stabilitas nasional di bidang politik maupun ekonomi, dapat dilaksanakan serangkaian pembangunan nasional sebagai satu-satunya jalan untuk mengisi kemerdekaan dan mencapai tujuan nasional kita.

Tujuan Pembangunan Nasional

Dengan demikian tujuan pembangunan nasional kita adalah: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sesuai dengan itu GBHN merumuskannya sebagai berikut: "Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan

bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis -- serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai."

Hal itu berarti ke dalam adanya kepastian hukum dan ditegakkannya keadilan dalam segala bentuknya di satu pihak dan tersedianya bagi setiap (dan semua) warga masyarakat barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup manusia yang wajar. Keluar tujuan nasional kita adalah terwujudnya suatu tata dunia baru yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hakikat Pembangunan Nasional

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan itu pembangunan dilaksanakan dengan membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Secara konkrit, pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila dan pembangunan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat Pancasila, atau juga pembangunan masyarakat Pancasila dan pembangunan manusia Pancasila.

Membangun manusia Indonesia seutuhnya berarti membangun atau mengembangkan semua kemampuannya, yaitu akal budi, kemauan, perasaan estetis, kemampuan badan dan kemampuan untuk mengerjakan sesuatu. Sesuai dengan itu kita bicara tentang pendidikan atau lebih tepat pengajaran ilmu pengetahuan, pendidikan moral dan agama, pendidikan kesenian, pendidikan jasmani dan pendidikan ketrampilan. Sesuai dengan itu pula ditegaskan dalam GBHN bahwa "pendidikan nasional berdasarkan Pancasila bertujuan untuk meningkatkan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan dan ketrampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan dan cinta tanah air, agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa."

Manusia perlu dibangun agar dalam dimensi hubungan antarmanusia ia dapat mewujudkan suatu tata sosial yang aman, damai dan adil, dalam dimensi hubungan manusia dengan alam mampu menguasai dan mengolah dunia dengan menggunakan teknologi dan kerja, untuk mewujudkan kemakmuran baginya dan sesamanya, sehingga akan terwujud suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pandangan hidup bangsanya.

Membangun manusia seutuhnya selanjutnya berarti bahwa pembangunan nasional tidak hanya mengejar pemenuhan kebutuhan-kebutuhan fisik seperti

pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan sebagainya, ataupun kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggungjawab, rasa keadilan dan sebagainya, melainkan keduanya dalam keselarasan, keserasian dan keseimbangan satu sama lain; dan bahwa pembangunan harus merata di seluruh tanah air, bukan hanya untuk sebagian masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup.

Yang diinginkan adalah keselarasan hubungan manusia dengan Tuhannya, dengan sesamanya dan dengan lingkungan alam sekitarnya, keserasian hubungan antarbangsa, dan juga keselarasan antara cita-cita hidup di dunia ini dan di dunia yang akan datang, karena tujuan pembangunan nasional adalah kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras, yang juga disebut masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila (GBHN).

Landasan Pembangunan Nasional

-Karena Pancasila telah ditetapkan sebagai dasar negara dan dalam rangka pelaksanaannya dituangkan dalam UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam GBHN, maka pembangunan nasional pun dilakukan berdasarkan : (1) Pancasila sebagai landasan idiilnya; (2) UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya; dan (3) GBHN sebagai landasan operasionalnya.

Dengan tepat UUD 1945 disebutkan sebagai landasan konstitusional, akan tetapi dari segi materi ia memuat landasan-landasan idiil, struktural dan operasional pembangunan nasional. UUD 1945 sekaligus memuat cita-cita yang luhur, menetapkan struktur negara dan memberikan pengarahannya yang jelas sesuai dengan perkembangan keadaan dan kemajuan seperti digariskan dalam mekanisme penyusunan haluan negara dan ketentuan-ketentuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan negara yang tercantum dalam pasal-pasal. Dengan pelaksanaan UUD 1945 secara mantap, maka dapatlah diciptakan stabilitas politik dan pemerintahan, yang merupakan syarat mutlak bagi keberhasilan pembangunan nasional dalam rangka mengisi kemerdekaan dan mewujudkan cita-cita nasional.

Pada gilirannya GBHN yang dijabarkan dari Pancasila maupun UUD 1945 adalah suatu pola umum pembangunan nasional berupa suatu rangkaian program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus-menerus sampai tujuannya dicapai. Maksud penetapannya oleh MPR adalah memberikan arah bagi perjuangan Bangsa dan Negara Indonesia, yang pada tahap sekarang ini sedang giat-giatnya melakukan pembangunan nasional dengan tujuan agar dapat diwujudkan keadaan yang di-

inginkan dalam waktu lima tahun berikutnya dan dalam jangka panjang, sehingga secara bertahap dapat terwujud cita-cita Bangsa Indonesia seperti termaktub dalam Pancasila dan UUD 1945.

Karena baik UUD 1945 maupun GBHN dijabarkan dari Pancasila, maka pandangan hidup bangsa dan dasar negara ini merupakan landasan pembangunan yang paling fundamental. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada hakikatnya pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Pancasila dan pembangunan masyarakat Pancasila. Apakah yang dimaksud dengan itu akan kita bahas dalam bagian kedua karangan ini.

Sifat-sifat Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional yang kita laksanakan bersifat menyeluruh, terarah, terpadu dan terus-menerus secara bertahap. Menyeluruh karena pembangunan harus meliputi segala bidang kehidupan manusia bermasyarakat dan bernegara, yaitu bidang-bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Terarah karena mempunyai tujuan dan sasaran-sasaran yang jelas. Terpadu karena semua kegiatan di segala bidang tersebut harus dilakukan secara serasi dan dalam koordinasi yang baik. Kegiatan-kegiatan itu tidak boleh saling menghambat, tetapi justru harus saling menunjang sehingga dicapai efisiensi yang maksimal. Terus-menerus karena tujuannya hanya dapat dicapai dalam periode yang lama, sehingga program-programnya harus sambung-menyambung. Secara bertahap karena pembangunan jangka panjang dilaksanakan dalam tahap-tahap lima tahunan, yang masing-masing bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, lalu gipula meletakkan dasar yang kuat bagi tahap pembangunan berikutnya. Khususnya dalam menilai hasil-hasil pembangunan yang kita lakukan kita harus memperhatikan tahap-tahap itu agar evaluasi kita wajar dan bernilai. Apakah yang akan kita capai pada tahap kelima misalnya, tidak dapat kita harapkan pada tahap kedua atau ketiga.

Cakupan Pembangunan Nasional

Seperti dikatakan di atas, pembangunan nasional bersifat menyeluruh dan mencakup segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. Dengan demikian pembangunan kita lakukan di bidang politik maupun di bidang ekonomi, sosial, kebudayaan dan pertahanan keamanan. Dengan kata lain, pembangunan nasional kita mencakup pembangunan politik, pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya dan pembangunan pertahanan keamanan yang semuanya perlu untuk mencapai tujuannya.

Selain itu perlu diperhatikan pembangunan ideologi Pancasila, biarpun GBHN tidak memberinya tempat tersendiri. Sebagian dimaksudkan dalam pembangunan politik, sebagian dalam pembangunan sosial budaya, khususnya dalam pembangunan kebudayaan dan pembangunan pendidikan. Akan tetapi mengingat pentingnya peranan ideologi Pancasila dalam seluruh pembangunan, kita perlu membahasnya tersendiri.

Seperti ditegaskan dalam GBHN, *sasaran utama* pembangunan jangka panjang adalah tercapainya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Titik beratnya adalah pembangunan di bidang ekonomi dengan sasaran utama mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, serta terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat. Hal itu berarti bahwa sebagian besar usaha pembangunan diarahkan pada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapinya. Pembangunan di bidang-bidang lain itu dilaksanakan seirama dan serasi dengan kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi. Sebaliknya dengan peningkatan hasil-hasil di bidang ekonomi, maka tersedialah sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di bidang-bidang politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan nasional.

Trilogi Pembangunan Nasional

Karena pembangunan pada intinya adalah usaha untuk meningkatkan atau mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka hasil-hasilnya harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir batin secara adil dan merata. Sebaliknya berhasilnya pembangunan nasional bergantung pada partisipasi seluruh rakyat dan ini berarti bahwa pembangunan harus dilaksanakan secara merata oleh semua lapisan masyarakat.

Selanjutnya peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan yang adil dan merata itu hanya dapat dicapai dengan meningkatkan kemampuan ekonomi lewat pembangunan. Peningkatan kemampuan ekonomi itu diusahakan melalui peningkatan produksi barang-barang kebutuhan hidup dengan laju pertumbuhan yang cukup tinggi.

Di lain pihak, pembangunan hanya dapat dilaksanakan dengan baik bila situasi nasional mantap, baik di bidang politik dan keamanan maupun di bidang ekonomi dan sosial. Makin mantap keadaan itu makin lancar pula usaha pembangunan. Sebaliknya pembangunan yang berhasil akan meningkatkan kestabilan nasional.

Berdasarkan pemikiran itu, dalam GBHN ditetapkan bahwa pembangunan nasional dilakukan berlandaskan *Trilogi Pembangunan*, yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi lajunya dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas itu, seperti kita lihat di atas saling berkaitan dan perlu diusahakan bersama-sama secara serasi agar dapat saling menunjang.

Urut-urutan ketiga unsur Trilogi Pembangunan itu tidak selalu sama. Di masa lampau stabilitas ditempatkan pada kedudukan pertama dan disusul oleh pertumbuhan ekonomi dan kemudian pemerataan. Urut-urutan ini sedikit banyak mencerminkan keadaan dan tahapan pembangunan pada waktu itu. Ketika kita memasuki tahap ketiga dalam proses pembangunan jangka panjang, makin mendesak perlunya usaha untuk pemeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya sesuai dengan tuntutan keadilan sosial. Dalam tahap berikutnya (Pelita IV), ditingkatkan lagi usaha untuk memperbaiki kesejahteraan lahir batin, mendorong pembagian pendapatan yang lebih merata dan memperluas kesempatan kerja sebagai satu-satunya sumber kesejahteraan kebanyakan orang. Keadilan sosial diberi tempat utama dengan melanjutkan, memperluas dan memperdalam pelaksanaan delapan jalur pemerataan yang telah ditempuh.

Dalam rangka pembangunan nasional pemerataan harus selalu diusahakan sebaik mungkin karena keadilan sosial dan tujuan negara itu sendiri menuntutnya, akan tetapi hal itu tidak boleh merugikan pertumbuhan dan menghambat produksi. Langkah-langkah yang diambil untuk melaksanakannya tidak boleh mematikan inisiatif dan usaha.

PANCASILA LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Telah kita lihat di atas, bahwa sebagai dasar negara Pancasila adalah juga landasan pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. Dari kenyataan ini dapat disimpulkan baik tujuan pembangunan nasional maupun usaha-usaha yang harus dilakukan untuk mencapainya. Bahkan pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan Pancasila berarti bahwa tujuannya adalah membangun manusia Pancasila, negara Pancasila dan masyarakat Pancasila, dan bahwa tujuan itu dicapai dengan memasyarakatkan, membudayakan dan melembagakan Pancasila dalam rangka pelaksanaannya.

Tujuan Pembangunan Nasional

Sebagai landasan pembangunan nasional, Pancasila harus diamalkan dalam segala bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara: bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Secara demikian Pancasila menjadi pedoman hidup sehari-hari manusia Indonesia dalam bermasyarakat dan bernegara. Secara konkret itu berarti membangun manusia Pancasila, membangun negara Pancasila dan membangun masyarakat Pancasila.

Membangun Manusia Pancasila

Mengamalkan Pancasila dalam pembangunan nasional pertama-tama berarti membangun manusia Pancasila, yaitu manusia yang sikap dan perilakunya dijiwai sila-silanya atau manusia yang mengungkapkan dan mengamalkan Pancasila dalam sikap dan perilakunya sehari-hari. Dengan demikian manusia Pancasila dapat dibatasi secara singkat sebagai manusia yang:

- a. Dalam rangka Ketuhanan Yang Maha Esa percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya, menghormati dan bekerjasama dengan pemeluk agama dan penganut kepercayaan lain, sehingga terbina kerukunan hidup; menghormati kebebasan sesama manusia untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya; tidak memaksakan suatu agama atau kepercayaan pada orang lain;
- b. Dalam rangka kemanusiaan yang adil dan beradab mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban semua orang; mencintai sesama manusia; bersikap tenggang rasa; tidak semena-mena terhadap orang lain; menjunjung tinggi nilai kemanusiaan; gemar melakukan tindakan kemanusiaan; menganggap bangsa Indonesia sebagai bagian umat manusia dan oleh sebab itu menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain;
- c. Dalam rangka persatuan Indonesia menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan; rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara; cinta tanah air dan bangsa; bangsa sebagai bangsa Indonesia dan bertanah air Indonesia; memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang berbhinneka tunggal ika;
- d. Dalam rangka kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat; tidak memaksakan kemauannya pada orang lain; mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama;

mengusahakan agar musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan dan dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur; mengusahakan agar keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan; dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah;

- e. Dalam rangka keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengembangkan tindakan-tindakan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan; bersikap adil; menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban; menghormati hak-hak orang lain; suka memberi pertolongan kepada orang lain; menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain; tidak bersifat boros; tidak bergaya hidup mewah; tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum; suka bekerja keras; menghargai hasil karya orang lain; dan bersama-sama mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Membangun Negara Pancasila

Membangun Negara Pancasila adalah membangun suatu negara yang menjunjung tinggi sila-sila Pancasila dengan:

- a. Menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu, membina sikap hormat-menghormati dan kerjasama antara pemeluk agama dan penganut kepercayaan agar terbina kerukunan, menghormati semua agama dan kepercayaan dan memperlakukannya berdasarkan persamaan, dan memajukan kehidupan beragama dan berkepercayaan yang dewasa;
- b. Mengakui persamaan derajat, permasaam hak dan persamaan kewajiban semua orang, menghormati martabat dan hak-hak mereka, membina sikap tenggang rasa, menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, melakukan kegiatan kemanusiaan, merasa dirinya sebagai bagian umat manusia dan oleh sebab itu menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa dan negara-negara lain;
- c. Membela dan mengembangkan Indonesia sebagai negara nasional yang merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur, membina persatuan nasional sambil menjunjung tinggi asas bhinneka tunggal ika; mengembangkan kebudayaan nasional;
- d. Menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, menggalakkan partisipasi rakyat dalam kehidupan kenegaraan, mendengarkan suara rakyat dan memperhatikan

kannya, menegakkan hukum sebagai ungkapan kehendak rakyat; mengusahakan agar lembaga-lembaga negara berfungsi dengan baik dan menjalin hubungan fungsional satu sama lain, menjamin hak-hak dan kewajiban-kewajiban rakyat sebagai warganegara;

- e. Melaksanakan keadilan sosial demi terwujudnya kesejahteraan umum atau kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat, antara lain dengan mengikutsertakan seluruh rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, dan dalam pembangunan nasional, menyusun perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan menggunakannya untuk kemakmuran rakyat, memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar, dengan prioritas utama memperluas kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh, mengusahakan jaminan-jaminan sosial bagi seluruh rakyat.

Dalam negara Pancasila, kekuasaan negara dibagi antara lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling mengawasi dan saling mengimbangi agar tidak disalahgunakan tetapi digunakan benar-benar demi kepentingan rakyat. Pemerintah dipilih oleh rakyat untuk atas namanya mengurus kepentingan-kepentingan bersama, khususnya tegaknya hukum dan keadilan dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup seluruh rakyat.

Selanjutnya, seperti ditetapkan dalam UUD 1945, negara Pancasila adalah suatu negara yang berdasarkan hukum dalam arti bahwa segala tindakannya harus dilandasi hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum; pemerintahannya tidak bersifat absolutisme, tetapi berdasar sistem konstitusi yang menetapkan sistem pemerintahan negara dan mengatur hubungan negara dengan para warga dan penduduknya; yang kekuasaan tertinggi di tangan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang menetapkan garis-garis besar haluan negara dan mengangkat Kepala Negara untuk melaksanakannya. Kepala negara adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR, tidak bergantung pada DPR, dibantu oleh menteri-menteri negara, tetapi tidak tak terbatas kekuasaannya.

Membangun Masyarakat Pancasila

Masyarakat Pancasila dapat digambarkan secara singkat sebagai masyarakat yang (a) percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu, membina sikap

hormat-menghormati dan kerjasama antara umat beragama dan penganut kepercayaan agar terbina kerukunan, membina kehidupan beragama dan berkepercayaan yang dewasa; (b) menghormati harkat dan martabat semua orang, mengakui persamaan derajat, hak dan kewajiban mereka, dan merasa dirinya sebagai bagian umat manusia dan oleh sebab itu menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain; (c) mendahulukan kepentingan persatuan bangsa di atas kepentingan pribadi dan golongan, membina persatuan dan kesatuan bangsa, menghargai dan mengembangkan kebudayaan dan kepribadian nasional; (d) menggunakan jalan musyawarah untuk memecahkan masalah-masalah bersama, memajukan pendidikan politik rakyat agar mereka makin sadar akan hak dan kewajiban mereka sebagai warganegara sehingga ikut secara aktif dalam kehidupan negara dan pembangunan; dan (e) memperjuangkan keadilan sosial khususnya dengan menciptakan suatu tata di mana semua lapisan masyarakat ikut aktif dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya nasional, sehingga ikut menikmati kesejahteraan lahir batin.

Masyarakat Pancasila pada hakikatnya adalah masyarakat manusiawi, masyarakat di mana martabat dan hak-hak asasi warganya dijunjung tinggi dan tersedia baginya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup secukupnya. Masyarakat semacam itu memungkinkan para warganya hidup wajar sebagai manusia, mengembangkan diri dan kemampuan-kemampuannya dan mencapai kesejahteraan lahir batin secara merdeka sesuai dengan kata hatinya. Ia juga melihat bangsa-bangsa lain sebagai sama warga umat manusia dan bekerjasama dengan mereka untuk membangun tata dunia baru yang lebih baik berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam masyarakat Pancasila kedudukan manusia adalah sentral bukan saja sebagai subjek melainkan juga sebagai sasaran kegiatannya dan tujuan eksistensinya. Tiada kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial yang bukan kesejahteraan pribadi-pribadi. Tujuan setiap masyarakat bangsa adalah membina dan mendorong, dalam dan melalui persatuan dan kerjasama, perkembangan sebesar mungkin semua kemampuan pribadi semua warganya.

Usaha-usaha Pembangunan Nasional

Pembangunan manusia Pancasila, negara Pancasila dan masyarakat Pancasila sebagai hakikat pembangunan nasional dilakukan dengan memasyarakatkan dan membudayakan nilai-nilai Pancasila dan dengan melembagakan nilai-nilai itu baik dalam struktur negara maupun dalam segala bidang kehidupannya.

Memasyarakatkan dan Membudayakan Pancasila

Agar Pancasila dapat diamalkan dalam perilaku rakyat sehari-hari, dari nilai-nilai yang terkandung dalam sila-silanya perlu diturunkan norma-norma sebagai pedoman. Dalam P-4 dari nilai-nilai itu telah dijabarkan 36 norma yang dikenal sebagai 36 butir mutiara Pancasila. Selanjutnya, supaya benar-benar menjadi pedoman bagi setiap warga Indonesia, maka norma-norma itu perlu dimasyarakatkan dan dibudayakan, yaitu disebarluaskan agar seluruh rakyat mengenal, memahami dan menerimanya sebagai pedoman sikap dan perilaku mereka masing-masing.

Tujuan pemasyarakatan Pancasila adalah agar norma-norma, yang dijabarkan dari sila-silanya sebagai pedoman bagi sikap dan perilaku semua warganegara dan penyelenggara negara, dapat dimengerti, diterima dan dihayati dan kemudian diamalkan dalam kehidupan mereka baik perorangan maupun bersama dalam masyarakat dan negara. Dengan demikian Pancasila akan benar-benar menjadi moral bangsa, moral negara dan moral pembangunan. Sikap dan perilaku rakyat dan penyelenggara negara akan benar-benar didasari dan dijiwai oleh norma-normanya. Dengan kata lain, mereka akan menjadi manusia-manusia Pancasila yang dengan sendirinya akan membangun masyarakat Pancasila.

Dalam rangka itu diperlukan usaha-usaha yang berencana, terarah dan sistematis berdasarkan suatu pola. Dengan pola ini diharapkan agar lebih terarah usaha-usaha (a) pendidikan atau pembinaan manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila; dan (b) pembangunan kembali masyarakat Indonesia menjadi masyarakat Pancasila; dan (c) pembinaan Indonesia menjadi negara Pancasila. Ketiga hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena saling mendukung dan saling melengkapi. Adalah manusia Pancasila yang akan mewujudkan masyarakat Pancasila dan negara Pancasila. Sebaliknya adanya masyarakat dan negara Pancasila akan mempermudah atau memungkinkan rakyat menjadi manusia Pancasila.

Pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila dapat dilakukan melalui berbagai jalur, seperti pendidikan, media komunikasi masa, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan dan lain-lain.

Jalur Pendidikan

Pembangunan manusia Pancasila lebih banyak menyangkut bidang pendidikan. Melalui kegiatan pendidikan peserta didik dibina untuk menyerap nilai-nilai dan norma-norma Pancasila. Penyerapan ini diarahkan agar berjalan

secara manusiawi dan alamiah, bukan saja melalui pemahaman berdasarkan pemikiran melainkan juga melalui penghayatan dan pengamalan norma-norma tersebut secara pribadi. Dengan demikian pembangunan manusia Pancasila tidak hanya meliputi proses mengajar-belajar yang terarah pada pengetahuan dan pemahaman Pancasila melainkan juga proses latihan yang terus-menerus dalam pengamalannya.

Pendidikan Pancasila berlangsung dalam keluarga, sekolah dan lingkungan masyarakat. Keluarga dapat dan harus memainkan peranan yang penting dalam pendidikan moral anak-anak. Pengaruhnya atas pembentukan kepribadian anak-anak sangat mendalam. Keluarga memang dimaksud sebagai lembaga pendidikan dan pembentukan pribadi anak-anak. Dalam rangka pendidikan moral itu, nilai-nilai Pancasila perlu ditanam, dipupuk dan dikembangkan dalam diri anak-anak sejak kecil dalam arti bahwa mereka harus dilatih menghayati dan mengamalkannya. Hal itu menuntut agar keluarga dan suasananya harmonis sesuai dengan sila-sila Pancasila. Anak-anak hendaknya dapat melihat contoh orang tua yang baik, sehingga pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila berjalan wajar secara alamiah. Oleh sebab itu keluarga harus dibina menjadi lingkungan yang benar-benar dijiwai moral Pancasila. Keluarga kita harus menjadi keluarga Pancasila agar dapat menjadi wadah pembentukan manusia Pancasila dan sekaligus pangkal pembangunan masyarakat Pancasila.

Agar dapat memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila, sekolah dan semua komponennya harus mencerminkan nilai-nilainya dalam perilaku mereka. Khususnya para guru harus menjadi contoh anak didik dengan benar-benar menghayati dan mengamalkannya dalam sikap dan perilaku mereka. Oleh sebab itu pendidikan Pancasila, termasuk pendidikan moral Pancasila dan pendidikan pelaksanaan P-4 harus dimasukkan dalam kurikulum sekolah, dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi.

Karena besar pengaruhnya atas pertumbuhan generasi muda, lingkungan masyarakat juga perlu dibina agar menjadi tempat yang menunjang penyerapan dan pengamalan P-4. Dalam lingkungan yang dijiwai oleh Pancasila, orang khususnya orang muda akan mudah menerimanya sebagai pedoman sikap dan perilaku. Dalam jalur ini dapat dimasukkan berbagai program pendidikan luar sekolah seperti kepramukaan, program pembinaan remaja putus sekolah, pendidikan orang dewasa dan lain sebagainya. Organisasi RT juga dapat dan harus dimanfaatkan untuk maksud itu. Musyawarah warga dapat diisi dengan membicarakan masalah-masalah dan pemecahannya menurut sila-sila Pancasila.

Jalur Media Massa

Media komunikasi massa juga merupakan jalur yang baik dalam pemasyarakatan Pancasila dan oleh sebab itu perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya. Khususnya televisi sebagai media auditif visual merupakan jalur yang efektif dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Penyajian moral Pancasila tidak hanya dapat dilakukan dalam bentuk ceramah, uraian dan wawancara antara penyiar dan seorang ahli, melainkan juga dalam bentuk sandiwara. Cara ini mungkin yang paling efektif dan paling menarik. Dalam hubungan ini perlu ditekankan pentingnya media massa tradisional seperti wayang, ludruk dan bentuk-bentuk kesenian rakyat lain, di samping media massa modern seperti surat kabar, majalah, buku, film, radio dan televisi.

Jalur Organisasi Politik

Golongan Karya, PPP dan PDI juga dapat dan harus digunakan sebagai jalur pemasyarakatan Pancasila baik di kalangan para anggotanya maupun di kalangan masyarakat. Secara demikian organisasi-organisasi politik itu dapat menjalankan fungsinya seperti dirumuskan dalam UU No. 33 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yaitu membina anggota-anggotanya menjadi warganegara yang bermoral Pancasila dan menjadi wadah untuk menanamkan dan membina kesadaran politik rakyat.

Jalur Organisasi Kemasyarakatan

Demikian pun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang menghimpun warga masyarakat berdasarkan profesi, minat, kepentingan, agama dan lain-lain bisa menjadi jalur pemasyarakatan P-4 dan partner pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Organisasi-organisasi itu dapat digunakan untuk ikut membina para warganya menjadi manusia Pancasila. Paling tidak mereka dapat berperan dalam proses pemasyarakatan P-4, UUD 1945 dan GBHN.

Melembagakan Pancasila

Dalam rangka pembangunan manusia Pancasila, negara Pancasila dan masyarakat Pancasila, di samping usaha pemasyarakatan dan pembudayaan P-4, perlu juga dilakukan usaha pelembagaannya dengan menuangkannya dalam undang-undangan. Warganegara yang baik akan berusaha mengamalkan norma-norma Pancasila atas keyakinannya sendiri, tetapi kebanyakan

orang memerlukan dorongan berupa peraturan perundangan yang pelaksanaannya ditegaskan dengan sanksi-sanksi hukum. Dalam rangka pengamalan Pancasila perlu ditempuh jalan permusyawaratan serta pembudayaan dan jalan perundang-undangan.

Pelembagaan Pancasila dalam Tertib Negara

Dengan maksud itu Pancasila pertama-tama harus dilembagakan dalam tertib negara yang menetapkan struktur negara dan mengatur kehidupannya. Hal ini berarti bahwa Pancasila harus dituangkan dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur sistem pemerintahan negara, termasuk pembentukan lembaga-lembaga negara dengan kedudukan, tugas, wewenang dan hubungannya satu sama lain. Hal itu telah dilakukan dalam UUD 1945, yang pada dasarnya mencakup dua bagian: (a) pasal-pasal yang mengatur sistem pemerintahan negara berdasarkan demokrasi Pancasila; (b) pasal-pasal yang mengatur hubungan antara negara dan para warganya di berbagai bidang ke arah mana negara dan rakyat akan bergerak untuk mencapai cita-cita nasional.

Dalam UUD 1945 itu Indonesia dibentuk sebagai suatu negara republik yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan ini dipegang oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Badan ini menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara dan mengangkat seorang presiden sebagai kepala negara untuk menegakkan dan melaksanakannya. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bawah MPR dan bekerjasama dengan DPR dalam membuat undang-undang dan anggaran pendapatan dan belanja negara. Ia tidak dapat membubarkan DPR tetapi DPR juga tidak dapat menjatuhkan pemerintahannya. Bersama BPK dalam soal keuangan, DPR mengawasi pelaksanaan garis-garis besar haluan negara. Selain itu terdapat Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya memegang kekuasaan yudikatif yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh pemerintah.

Bagian kedua UUD 1945 mengatur hubungan negara dengan para warga dan penduduknya. Antara lain ditetapkan bahwa yang menjadi warga negara adalah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara RI yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara (Pasal 26 ayat 1 dan Penjelasannya); bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu (Pasal 27 ayat 1); dan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2). Pasal-pasal itu merupakan pancaran sila kerakyatan dan keadilan sosial.

Selanjutnya ditetapkan pada Pasal 28 hak warga negara dan penduduk untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, yang akan diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini merupakan pelaksanaan dan jaminan sila kerakyatan. Pasal 29 ayat 1 menetapkan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan ayat 2 bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Kebebasan beragama merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia, karena langsung bersumber pada martabat manusia sebagai makhluk Tuhan.

Pasal 30 ayat 1 menetapkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara, dan Pasal 30 ayat 1 bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran, dan ayat 2 bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 32 menetapkan bahwa pemerintah akan memajukan kebudayaan nasional. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa kebudayaan bangsa adalah kebudayaan yang timbul sebagai hasil buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya dan bahwa kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa, dan bahwa usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.

Sila keadilan sosial khususnya dituangkan dalam Pasal 33 yang dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial menetapkan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam penjelasannya dikatakan: "Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Pelembagaan Pancasila dalam UU

Sebagai dasar negara, Pancasila bukan saja sumber tertib negara dan dituangkan dalam sistem pemerintahan negara, tetapi juga sumber tertib hukum negara, bahkan sumber tertingginya, yang mengatur kehidupan negara dan masyarakat ke arah tercapainya keamanan dan kesejahteraan umum, dan oleh sebab itu harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Seluruh undang-undang negara tidak hanya tidak boleh bertentangan dengan sila-silanya, tetapi sejauh mungkin juga harus selaras dengan sila-sila itu dan dijiwai olehnya. Secara demikian undang-undang akan menjadi pelaksanaan objektifnya, baik sebagai penerapan, penjabaran dan kesimpulannya maupun sebagai jaminan pelaksanaan subjektifnya oleh warga negara dan penyelenggara negara.

Sebagai sumber tertib hukum negara yang mengatur segala bidang kehidupan negara dan masyarakat, Pancasila menjadi dasar dan jiwa bidang politik, bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang pertahanan keamanan, maupun pembangunan bidang-bidang itu. Sila-silanya harus dilaksanakan dalam bidang-bidang itu dan pembangunannya dengan menuangkannya dalam undang-undang. Sebagai hasilnya akan terwujud politik Pancasila, ekonomi Pancasila, kehidupan sosial Pancasila dan lain sebagainya. Semuanya itu akan berarti humanisasi masyarakat dan atau perwujudan masyarakat manusiawi, suatu masyarakat yang memungkinkan para warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya menuju kesempurnaan sebagai manusia dan mencapai kesejahteraan lahir batin.

Seluruh hukum negara harus dijiwai oleh semua sila Pancasila, terutama kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial yang juga biasa disebut tujuan negara. Ini pertama-tama berarti bahwa setiap orang harus dihormati dan diperlakukan sebagai manusia seperti ditegaskan dalam P-4: "Dengan keyakinan akan kebenaran Pancasila, maka manusia ditempatkan pada keluhuran harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa

dengan kesadaran untuk mengemban kodratnya sebagai makhluk pribadi dan sekaligus makhluk sosial." Martabat dan hak-hak asasinya dijunjung tinggi, sehingga ia dapat hidup wajar sebagai manusia. Sebagai makhluk berakal budi atau pribadi setiap orang wajib mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya secara merdeka dan dengan demikian mencapai tujuan eksistensinya.

Dari kewajiban asasi itu mengalir hak-hak asasi yang tidak boleh diambil oleh siapa pun. Hak-hak ini semakin diakui oleh umat manusia sejalan dengan kemajuan yang dicapainya. Negara dan hukumnya pertama-tama dimaksud agar semua warganya dapat menikmati dan melaksanakan hak-haknya itu secara aman dan tertib, seperti ditegaskan dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika: "Semua orang diciptakan sama; mereka dikaruniai oleh Tuhan dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat diambil; di antaranya Hidup, Kemerdekaan dan usaha Kebahagiaan. Untuk menjamin hak-hak ini di antara orang-orang dibentuk pemerintah-pemerintah yang mendapatkan kekuasaan dari persetujuan mereka yang diperintah." Itulah salah satu rumusan demokrasi atau kerakyatan yang tepat dan bagus. Demokrasi mengandaikan persamaan semua orang dan kedaulatan rakyat. Seperti kita lihat di atas, hak-hak itu juga dijamin dalam UUD 1945, khususnya pasal 27 ayat 1 dan 2.

Sesuai dengan rumusannya, sila kemanusiaan yang adil dan beradab menuntut *keadilan* dan *perlakuan beradab* bagi setiap orang. Keadilan adalah sila yang mewajibkan manusia dan negara untuk memberi atau membiarkan masing-masing apa yang menjadi haknya. Keadilan pertama-tama berarti menghormati hak-hak tersebut di atas. Dalam rangka itu diperlukan hukum yang merumuskan dan menetapkan dan kekuasaan yang menegakkannya agar hak-hak tersebut dihormati dan dilaksanakan. Selanjutnya keadilan harus diambil dalam arti yang menyeluruh, sehingga juga mencakup *keadilan sosial*, yaitu jenis keadilan yang mengatur hubungan timbal-balik antara negara dan para warganya. Negara bukan saja wajib merumuskan dan menetapkan manakah hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara dan para warganya, melainkan juga harus menjamin agar hak-hak dan kewajiban-kewajiban itu dilaksanakan secara aman dan tertib. Tujuan setiap masyarakat nasional ialah membina dan mendorong, dalam dan melalui kerjasama, perkembangan selengkap mungkin semua kemampuan pribadi semua warganya; dan tujuan ini ialah keadilan atau "pengaturan tepat" masyarakat semacam itu, dan oleh sebab itu dapat disebut keadilan sosial.

Perlakuan *beradab* adalah perlakuan setiap orang sesuai dengan keluhuran martabatnya sebagai manusia. Antara lain kita dilarang memperlakukan sesama kita di luar batas peri kemanusiaan secara kejam atau biadab dan main hakim sendiri. "Tiada seorang pun boleh dianiaya, atau diperlakukan secara

kejam, dengan tidak mengingat kemanusiaan ataupun dengan jalan perlakuan atau hukuman yang menghina martabatnya (degrading)," demikian ditetapkan dalam Pasal 5 Deklarasi Universal Hak-hak Manusia PBB.

Oleh sebab itu perlu disusun *sistem hukum nasional* berdasarkan sila-sila Pancasila untuk menggantikan sistem hukum warisan jaman kolonial yang tidak hanya banyak ketinggalan jaman tetapi juga sering bertentangan dengan ideologi negara kita, tetapi sebagian besar masih berlaku. Dalam rangka itu perlu dibuat undang-undang yang mengatur segala bidang kehidupan kita dalam masyarakat dan negara, yaitu bidang politik, bidang ekonomi, bidang sosial, bidang kebudayaan, bidang pertahanan dan keamanan nasional.

Pengamalan Pancasila di Segala Bidang

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa semua peraturan perundangan sistem hukum nasional itu dibuat agar diamalkan sebagai pengamalan Pancasila di segala bidang kehidupan negara dan masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan nasional seperti ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945, terutama kesejahteraan umum. Undang-undang adalah sarana utama untuk mewujudkan kesejahteraan umum itu. Negara tidak hanya wajib menyusun dan menetapkan, tetapi terutama juga menjamin pelaksanaannya secara efektif. Kalau tidak dilaksanakan, peraturan-peraturan itu tidak banyak berguna betapa baiknya pun. Hal ini perlu ditekankan karena kenyataannya banyak peraturan perundangan yang telah ditetapkan tidak dilaksanakan dengan baik. Apa yang terjadi sering bertolak belakang dengan peraturan-peraturan itu.

Salah satu jaminan pelaksanaannya yang penting ialah adanya pengawasan yang saksama dan tekad para penegak hukum untuk mengusut pelanggaran-pelanggarannya dan mengadilinya sesuai dengan hukum tanpa pandang bulu. Dengan maksud itu, mekanisme pengawasan kita yang selama ini kurang berfungsi perlu diperbaiki agar dapat berfungsi dengan baik. Sistem "checks and balances" seperti dituangkan dalam UUD 1945 perlu dikembangkan dan disempurnakan. Berdasarkan sistem itu, lembaga-lembaga negara kita harus saling mengimbangi dan mengawasi agar kekuasaan masing-masing benar-benar digunakan untuk kepentingan umum, untuk menjamin adanya kepastian hukum dan keamanan di satu pihak dan terwujudnya kesejahteraan umum di lain pihak. DPR dan dalam bidang keuangan negara juga BPK perlu meningkatkan pengawasannya terhadap pelaksanaan UUD 1945, GBHN dan undang-undang lainnya maupun terhadap pelaksanaan APBN. Demikian pun inspektorat jenderal dalam departemen masing-masing, pemimpin pada segala tingkatan aparatur pemerintah dan media massa. Sesuai dengan kerakyatan,

juga perlu dikembangkan apa yang disebut "social participation, social support dan social control" agar pemerintah di segala tingkatan menggunakan kekuasaannya dengan sebaik-baiknya demi kepentingan umum.

Pembangunan Bidang Hukum

Dari uraian di atas kiranya telah jelas bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila pembangunan bidang hukum adalah sangat penting dan bahkan suatu keharusan mutlak. *Agar dapat di-*amalkan di segala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara, kelima sila itu harus dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang itu. Suatu tugas raksasa, yang sebagian terbesar masih harus dilaksanakan. Setelah 41 tahun kita menikmati kemerdekaan, hukum yang berlaku di negara kita ini sebagian terbesar masih merupakan warisan zaman kolonial. Dengan demikian dirasakan perlunya *mempercepat proses penyusunan hukum nasional kita* atas dasar Pancasila dan meningkatkan usaha-usaha pembangunan hukum kita.

Sebagai arah dan kebijaksanaan umum digariskan dalam Repelita IV bahwa perlu ditingkatkan usaha untuk memelihara ketertiban dan kepastian hukum yang berkeadilan yang mampu mengayomi masyarakat sebagai salah satu syarat bagi terciptanya stabilitas nasional yang mantap. Dalam rangka itu perlu ditingkatkan langkah-langkah pembaharuan hukum di samping pembinaan aparaturnya penegak hukum untuk meningkatkan kemampuan dan kewibawaannya, di samping memperluas usaha pembinaan kesadaran hukum bagi masyarakat pada umumnya.

Pembangunan bidang hukum itu antara lain mencakup (1) pembinaan hukum dalam rangka pembaharuan hukum; (2) penegakan hukum dan pembinaan peradilan; (3) pembinaan kemasyarakatan; (4) pelayanan jasa hukum; (5) bantuan hukum dan penyuluhan hukum; dan (6) pendidikan dan latihan tenaga hukum.

Semuanya itu harus dilakukan bersama-sama, akan tetapi pembinaan hukum dalam rangka pembaharuan hukum adalah yang paling mendesak dalam pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Pancasila praktis belum dituangkan dalam undang-undang yang mengatur bidang-bidang kehidupan masyarakat dan negara. Seperti kita lihat di atas, hukum yang berlaku sekarang ini sebagian terbesar adalah warisan zaman kolonial, sehingga hampir di segala bidang masih perlu disusun undang-undang yang bukan saja tak bertentangan dengan Pancasila, tetapi sejauh mungkin juga selaras dengan sila-silanya dan dijiwai olehnya.

USAHA-USAHA YANG DILAKUKAN SELAMA INI

Setelah membicarakan apa yang harus dilakukan untuk membangun manusia Pancasila, negara Pancasila dan masyarakat Pancasila, kita akan meninjau apa yang telah kita lakukan selama ini untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Secara berturut-turut akan kita bahas periode sebelum Repelita I (1969) dan periode sesudahnya.

Sebelum Repelita I

Dapat dikatakan bahwa sebelum Repelita I (1969), kita belum melaksanakan pembangunan nasional, biarpun disusun beberapa rencana pembangunan. Pada tahun 1947, Badan Perancang Ekonomi menyusun "Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun," yang menekankan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dan Jepang, perusahaan-perusahaan yang vital dengan ganti rugi, pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing. Akan tetapi rencana ini gagal akibat aksi militer Belanda I. Yang dapat dilakukan hanyalah tindakan jangka pendek, seperti rasionalisasi tentara Kabinet Hatta dan rencana swasembada pangan yang dikenal sebagai Kasimo Plan, "Dasar Pokok Rancangan Ekonomi" (1947) yang antara lain menekankan promosi perdagangan, pembatasan impor, transmigrasi dan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 juga gagal akibat aksi militer Belanda II dan pemberontakan komunis di Madiun (1948).

Pada tahun 1956, Biro Perancang Negara pimpinan Ir. Djuanda menyusun "Rencana Pembangunan Lima Tahun" yang disetujui DPR tetapi tidak dilaksanakan akibat terjadinya depresi internasional, pemberontakan-pemberontakan daerah dan sengketa Irian Barat. Demikian pun "Pembangunan Semesta Berencana" 8 tahun yang disusun Majelis Perancang Nasional pimpinan M. Yamin pada tahun 1960. Rencana ini terlalu idealis, kurang realis, sehingga gagal dan perekonomian semakin merosot.

Untuk mengatasi hal itu, pada tahun 1966 MPRS menerima Ketetapan Nomor XXIII tentang "Pembaharuan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan," yang menggariskan suatu program jangka pendek rehabilitasi, stabilisasi dan pembangunan dengan prioritas pada pengendalian inflasi, pemenuhan kebutuhan pangan, rehabilitasi prasarana ekonomi, peningkatan ekspor, pemenuhan kebutuhan sandang. Baru setelah program ini dilaksanakan dengan baik, direncanakan pembangunan nasional lima tahun dalam GBHN 1973 dan Repelita I.

Selama Orde Lama pembangunan ekonomi dan sosio-politik dipandang dari sudut revolusi yang dalam pemikiran Marxis merupakan suatu keharusan

untuk melompat dari feodalisme -- dengan melewati kapitalisme -- ke sosialisme ala Indonesia. Akan tetapi konsep ini gagal sama sekali.

Selama Orde Baru

Dengan tekad Orde Baru untuk "mengamalkan Pancasila secara murni dan konsekuen," pembangunan nasional harus dilihat sebagai pengamalan Pancasila dasar negara. Dengan demikian pembangunan nasional tidak terlepas dari nilai-nilai dan bukan pembangunan ekonomi semata-mata. Hal itu berarti bahwa pembangunan harus dilakukan dalam rangka Pancasila, artinya dilakukan secara manusiawi, adil, menguatkan persatuan nasional, dengan partisipasi seluruh rakyat dan demi kesejahteraan umum.

Pembangunan nasional dilihat sebagai pelaksanaan Proklamasi Kemerdekaan. Kemerdekaan politik Indonesia dilanjutkan dalam usaha membebaskan seluruh bangsa dan semua warganya dari segala hambatan pengembangan kemanusiaan, seperti kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, kesewenang-wenangan, ketidakadilan. Dengan pembangunan, pemerintah mengemban tugasnya "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Oleh sebab itu kriteria keberhasilan pembangunan ialah terwujudnya kebebasan semua warga bangsa Indonesia untuk hidup layak sebagai manusia, berkembang ke arah kesempurnaan sebagai manusia dan mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya.

Dengan demikian pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Pembangunan dimulai dengan membangun manusia pembangun, manusia yang ikut secara aktif merencanakan dan membangun masa depan yang lebih baik, dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang akan memungkinkan semua warganya hidup layak sebagai manusia.

Semua rencana dan usaha pembangunan sebelum Repelita I mengalami kegagalan karena berbagai hal. Baru sesudah lahirnya Orde Baru kita dapat melaksanakan pembangunan nasional sesungguhnya. Sejauh ini telah kita selesaikan 3 Repelita dan kini kita sedang di tengah-tengah Pelita IV. Melalui pembangunan yang dilakukan secara terencana, terpadu, terus-menerus kita telah mencapai banyak kemajuan, biarpun tidak jarang "by trial and error," penyelewengan (Pertamina, Bulog dan lain-lain), dengan proyek mahal tetapi kurang berguna.

Sejak 1973, pola umum pembangunan nasional merupakan pokok GBHN. "Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan RI, yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana peri kehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai."

Untuk mencapai tujuan umum pembangunan itu disusun suatu pola umum pembangunan untuk jangka waktu 25-30 tahun, yang akan "dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia." Ditegaskan bahwa kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras adalah tujuan akhir pembangunan nasional. Secara ringkas hal itu disebut masyarakat maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Karena pembangunan nasional semacam itu membutuhkan waktu yang lama, maka ia dilakukan secara bertahap -- dalam tahap-tahap lima tahunan -- dengan titik berat pada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan di bidang-bidang lain bersifat menunjang dan dilaksanakan sejalan dengan kemajuan ekonomi. Pembangunan ini akan berhasil jika terarah pada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, dan dibarengi dengan penciptaan lapangan kerja. Pengendalian pertumbuhan penduduk dan penyebarannya secara merata, pengembangan industri sebagai tulang punggung ekonomi nasional sehingga terjadi perubahan mendasar dalam struktur ekonomi, penggunaan sumber-sumber daya alam secara rasional, tanpa merusak lingkungan hidup. Investasi besar dalam negeri sambil memanfaatkan modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri, menggunakan teknologi modern yang memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Pola umum itu merupakan landasan pokok bagi pola umum pembangunan lima tahunan.

Pembangunan jangka panjang itu dilaksanakan dalam tahap-tahap lima tahunan, yang masing-masing bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 secara bertahap. Sasarannya adalah terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Titik beratnya adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, serta terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan

diarahkan kepada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi.

Berdasarkan pola umum pembangunan jangka panjang itu disusun dan dilaksanakan secara berturut-turut Repelita I, II, III dan IV. Dalam rangka pelaksanaannya, Repelita masing-masing dituangkan dalam rencana pembangunan tahunan dalam APBN. Dengan demikian, untuk mengetahui apa yang dilakukan sejauh ini di bidang pembangunan nasional, kita tidak cukup mempelajari GBHN, dan Repelita-repelita, melainkan juga APBN tahunan sejak 1969 dan pelaksanaannya.

Sejak GBHN 1973 tidak hanya ditegaskan bahwa pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, akan tetapi juga dilakukan usaha untuk menuangkan sila-silanya dalam ketentuan-ketentuan terinci dan konkret yang mengatur pembangunan nasional di segala bidang kehidupan negara dan masyarakat. Dalam GBHN 1978 ketentuan-ketentuan itu dipertahankan dan ditambah dengan penjabaran-penjabaran lain. Demikianipun halnya dengan GBHN 1983. Akan tetapi perlu ditambahkan, bahwa dalam GBHN ini usaha itu dilakukan secara lebih sadar dan lebih sistematis. Dalam Sidang Umum MPR tahun 1983 dicapai kata sepakat bahwa pembangunan nasional akan dilaksanakan sebagai pengamalan Pancasila berdasarkan keyakinan bahwa "semua usaha dan perjuangan itu akan terwujud apabila seluruh Bangsa setia pada Pancasila dan UUD 1945."

PENUTUP

Sejak itu pembangunan nasional dilihat sebagai pengamalan Pancasila dan diusahakan agar sila-silanya diamalkan dalam pembangunan secara lebih terarah. Melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila berarti pengamalan Pancasila dalam seluruh kehidupan bangsa dan negara kita baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tujuan akhir pembangunan nasional adalah suatu masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Masyarakat semacam itu adalah masyarakat Pancasila, yang dibatasi oleh Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983 sebagai "masyarakat yang selalu takwa dan percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang menghormati harkat dan martabat sesama manusia, yang selalu mementingkan kepentingan persatuan bangsa di atas kepentingan golongan dan pribadi, yang menggunakan jalan musyawarah dan ketekatan dalam memecahkan masalah-masalah nasional dan masalah bersama dan yang selalu berusaha mewujudkan keadilan sosial yang merata dalam mengejar kemajuan, pertumbuhan dan kemakmuran."

Sejauh mana Pancasila sudah diamalkan dalam pembangunan nasional kita, dibahas dalam karangan-karangan lain nomor ini yang masing-masing membicarakan satu bidang pembangunan. Di sini kami membatasi diri dengan menandakan bahwa kita di jalan yang tepat akan tetapi baru pada permulaan. Kita masih jauh dari apa yang kita cita-citakan. Agar dapat benar-benar diamalkan dalam pembangunan nasional kita, sila-sila Pancasila harus dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur segala bidang kehidupan kita bermasyarakat dan bernegara. Akan tetapi secara terus-terang harus kita akui bahwa kita baru pada tahap awal penyusunan sistem hukum nasional atas dasar Pancasila. Hampir di segala bidang masih harus disusun undang-undang baru untuk menggantikan undang-undang dari zaman kolonial yang masih berlaku. Oleh sebab itu dirasakan perlunya mempercepat proses penyusunan hukum nasional kita dan meningkatkan usaha pembangunan hukum kita.

Dalam rangka itu diperlukan pengetahuan yang lengkap dan mendalam mengenai nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan demikian baik Pemerintah maupun DPR perlu mengadakan studi yang mendalam khususnya mengenai implikasi-implikasinya di bidang-bidang kehidupan masyarakat dan negara. Soalnya ialah Pancasila harus diamalkan atau diterapkan di segala bidang. Dalam pelaksanaan tugas yang sangat penting ini, para ahli terutama ahli hukum dan filsafat Pancasila dapat diikutsertakan. Sehubungan dengan itu seminar atau temu ilmiah akan sangat berguna. Demikian pun tukar pikiran melalui tulisan di majalah-majalah.

Dalam hubungan ini perlu kita ingat bahwa tujuan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, yaitu masyarakat yang maju, adil dan makmur, hanya akan terwujud apabila kita sungguh-sungguh dengan Pancasila dan berusaha sekuat tenaga untuk melaksanakannya di segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. Karena bersumber pada kodrat kita sebagai makhluk pribadi dan makhluk sosial, Pancasila merupakan pedoman yang tepat bagi kita masing-masing dan bagi negara kita.

Pancasila dalam Pembangunan Sosial Budaya

BABARI dan SUKANTO*

PENDAHULUAN

Pembangunan Nasional Indonesia berdasarkan pada landasan Idiil Pancasila dan landasan Konstitusional UUD 1945. Ini berarti bahwa pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan usaha sadar masyarakat bangsa Indonesia untuk merealisasi nilai dan norma-norma Pancasila sesuai dengan tata cara yang terdapat dalam konstitusi kita, yaitu UUD 1945 di dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu melalui pelaksanaan pembangunan nasional ini bangsa Indonesia tidak hanya mengejar kemajuan-kemajuan lahiriah semata seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan, dan sebagainya tetapi juga kemajuan-kemajuan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggung jawab, rasa keadilan dan lain-lainnya.

Kemajuan lahiriah dan batiniah harus dicapai secara bersama-sama sehingga terciptalah keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara keduanya. Prinsip ini akan memberikan keyakinan pada masyarakat bangsa Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan terwujud apabila terdapat keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam hubungan antara manusia dengan sesama, manusia dengan masyarakat bangsanya, manusia dengan alamnya, dan manusia dengan Tuhannya. Selain itu pembangunan nasional ini harus merata di seluruh wilayah tanah air dan dilaksanakan bukan untuk kepentingan satu golongan atau sebagian masyarakat tetapi untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Hasilnya harus benar-benar dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat bangsa Indonesia yang berupa perbaikan tingkat kesejahteraan hidup yang berkeadilan sosial. Ini merupakan tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa kita.

*Staf CSIS.

Berdasarkan pada pandangan-pandangan itu maka sikap hidup setiap manusia Indonesia sebagai subjek dan objek pembangunan nasional ini harus menyadari bahwa dirinya adalah sebagai individu yang sekaligus anggota masyarakat bangsa. Oleh karena itu ia harus mampu menempatkan kepentingan pribadinya dalam kerangka kesadaran akan kewajibannya sebagai makhluk sosial. Ia harus lebih mengutamakan kewajibannya sebagai anggota masyarakat daripada menuntut hak-hak pribadinya. Dengan cara ini ia dapat menikmati hidup sebagai manusia yang layak sesuai dengan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan dan kodratnya sebagai makhluk individu dan sekaligus makhluk sosial. Dengan demikian ia akan mampu ikut bertanggung jawab atas kesejahteraan hidup masyarakat bangsanya.

Pembangunan sosial budaya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional pada umumnya. Pembangunan sosial budaya mempunyai tujuan untuk membentuk masyarakat Indonesia modern yang berdasarkan Pancasila, yaitu masyarakat Indonesia yang adil-makmur baik lahiriah maupun batiniah, dengan anggota masyarakatnya yang bersifat takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, cerdas, trampil, berbudipekerti luhur, dan berkepribadian Indonesia. Ini berarti membentuk manusia Indonesia yang mampu membangun dirinya dan masyarakat bangsanya. Oleh karena itu sasaran pembangunan sosial budaya meliputi upaya untuk (1) mengembangkan warisan kebudayaan Indonesia yang luhur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang dipadukan secara selaras, serasi, dan seimbang dengan nilai-nilai universal manusia modern, yaitu penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Semua ini bermuara pada pembentukan sikap dan selanjutnya terwujud dalam perilaku dan perbuatan sehari-hari dalam masyarakat; (2) mengembangkan kondisi kehidupan masyarakat yang mendorong pelembagaan nilai dan norma yang ingin ditumbuhkan itu baik bagi manusia secara perorangan maupun bagi lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada. Ini berarti pengembangan sosial budaya bermaksud mengembangkan kreativitas manusia Indonesia sebagai pelaku secara sosial dan budaya sesuai dengan martabat dan tanggung jawab etisnya. Pengembangan sosial budaya memberikan makna manusiawi pada pembangunan nasional. Inilah esensi sesungguhnya dari pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

REFLEKSI PANCASILA DALAM BIDANG SOSIAL DAN BUDAYA

Pembangunan sosial budaya meliputi banyak sektor dan bersifat non-ekonomis. Maksudnya investasi yang ditanamkan di sektor pengembangan sosial budaya tidak dapat mendatangkan keuntungan secara ekonomis dalam waktu yang singkat. Dari banyak sektor itu dalam tulisan ini kami hanya memilih dan menguraikan beberapa sektor saja. Sektor itu meliputi kebudayaan, pendidikan, dan beberapa sektor yang mampu meningkatkan kesejahteraan

hidup masyarakat bangsa Indonesia. Melalui sektor-sektor ini kami mencoba untuk melihat sampai sejauh mana pembangunan sosial budaya ini telah turut berperan dalam mengembangkan dan mengamalkan nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila seperti yang telah dijabarkan dalam Eka Prasetya Pancakarsa (P-4) di dalam kehidupan masyarakat bangsa kita. Di samping itu tulisan ini akan memusatkan perhatiannya pada sikap dan perilaku anggota masyarakat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat atau kelompok masyarakat. Apakah dalam hubungan antarkelompok masyarakat ini sikap dan perilaku kita telah dijiwai oleh nilai dan norma-norma Pancasila. Sikap diartikan sebagai kesiagaan mental atau syaraf yang terbina melalui pengalaman yang memberikan pengarahan atau pengaruh terhadap bagaimana seseorang menanggapi segala macam objek atau situasi yang dihadapinya.

Perhatian terhadap sikap dan perilaku ini perlu mengingat kemajemukan masyarakat bangsa kita berdasarkan suku, agama, ras, kelompok kepentingan maupun berbeda dalam faham golongan. Dalam berbagai perbedaan yang ada di antara kita, kita mempunyai tekad yang sama untuk tetap menegakkan kesatuan dan persatuan hidup di dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk mewujudkan tekad itu maka terjadilah interaksi sosial, yaitu hubungan yang terjalin antara dua atau lebih individu maupun di antara kelompok-kelompok masyarakat yang saling mempengaruhi sehingga mampu mengubah atau memperbaiki kelakuan individu/kelompok yang lain atau sebaliknya. Semua itu terjadi karena kesadaran dan keinginan bersama untuk tetap hidup bersama sebagai warga negara bangsa Indonesia yang memiliki Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsanya.

KEBUDAYAAN NASIONAL

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk yang memiliki berbagai ragam kebudayaan daerahnya dan yang terikat dalam suatu kesatuan berdasarkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Berdasarkan semboyan ini maka unsur-unsur kebudayaan daerah menjadi modal utama bagi pembentukan satu kebudayaan nasional. Dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara ini maka proses penyatuan kebudayaan daerah ke dalam kebudayaan nasional harus berjalan secara alamiah dan wajar. Melalui proses seleksi yang bersifat alamiah ini maka unsur-unsur kebudayaan daerah yang mampu menjadi cermin cita-cita dan keinginan bangsa Indonesia seluruhnya dapat diterima menjadi unsur kebudayaan nasional.

Usaha mengembangkan kebudayaan nasional yang mengarah kepada satu kesatuan budaya yang diterima oleh masyarakat bangsa terwujud dalam konsep Wawasan Nusantara yang memandang kepulauan Nusantara sebagai satu

kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Pelaksanaan konsepsi Wawasan Nusantara di bidang sosial budaya harus berpedoman pada pendapat yang mengatakan bahwa unsur kebudayaan daerah harus mendapat hak, perlakuan, dan kesempatan yang sama untuk memperkaya kebudayaan nasional kita.

Pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional harus bersumber pada nilai dan norma-norma Pancasila. Sebab, Pancasila merupakan pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia. Ini berarti bahwa sikap dan perilaku manusia Indonesia dalam kehidupan sehari-hari di masyarakatnya harus mengekspresikan nilai dan norma Pancasila. Apabila semua manusia Indonesia telah mampu melaksanakan hal itu maka akan terwujud satu pola pergaulan antarsesama manusia Indonesia yang bersumberkan pada moral Pancasila. Hal ini tidak berarti bahwa bangsa Indonesia akan menutup dirinya dari pengaruh kebudayaan yang lain. Kebudayaan Bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila ini bersifat terbuka. Artinya, kebudayaan bangsa Indonesia tidak menolak nilai dan norma baru dari kebudayaan asing yang mampu memperkaya dan mengembangkan kebudayaan kita dan yang mampu mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.

Dalam proses interaksi kebudayaan antarbangsa ini kita harus mampu menempatkan nilai dan norma Pancasila sebagai jiwa kebudayaan bangsa Indonesia menjadi *filter*nya. Maksudnya, kita harus memiliki kemampuan untuk menyaring unsur-unsur kebudayaan asing yang masuk ke tanah air Indonesia. Bangsa kita hanya menerima unsur-unsur yang positif sesuai dengan kebutuhan kita sebagai bangsa sedang membangun dan yang tidak bertentangan dengan kepribadian bangsa. Unsur-unsur positif yang perlu kita terima dan kita kembangkan dalam kehidupan masyarakat kita adalah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kualitas manusia yang menekuni bidang-bidang itu sebagai profesinya. Peningkatan kemampuan profesional bangsa kita perlu dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain sehingga kita mampu mensejajarkan diri kita dengan bangsa-bangsa lain itu, terutama bangsa yang telah maju teknologi dan perkembangan ilmu pengetahuannya. Sikap yang menjadi penopang utama dari perkembangan profesionalisme ini adalah disiplin, kemauan dan kemampuan untuk kerja keras sehingga perlu ditumbuhkan di dalam kehidupan masyarakat bangsa kita.

Sedangkan unsur-unsur negatif dalam proses penetrasi kebudayaan asing terutama yang mampu memberikan pengaruh negatif dalam kehidupan negara bangsa kita yang sedang membangun ini harus kita tolak. Penetrasi kebudayaan asing yang membawa serta pengaruh-pengaruh negatif terutama yang menyangkut masalah ideologis, gaya hidup, dan norma-norma moral yang tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa harus sedini mungkin dideteksi dan dicari tata cara untuk menangkalnya.

Agar kita mampu menghadapi penetrasi kebudayaan asing yang bersifat mendasar ini maka kita perlu mengembangkan daya tangkal yang bersifat konsepsional dalam diri kebudayaan nasional kita. Untuk itu pembudayaan nilai dan norma hidup Pancasila perlu dilakukan secara sungguh-sungguh dan sistematis. Hal ini dimaksudkan agar nilai dan norma Pancasila itu tidak diterima sebagai nilai dan norma yang berasal dari luar tetapi tumbuh dan berkembang dari dalam setiap diri manusia Indonesia. Oleh karena itu P-4 sebagai salah satu sarana pengembangan nilai dan norma Pancasila harus berperan sebagai sarana pembudayaan dan pemasyarakatan nilai dan norma-norma itu ke dalam kehidupan masyarakat. Ini berarti melalui P-4 kita menanamkan nilai dan norma-norma Pancasila ke dalam masyarakat. Hasil yang ingin diperoleh dari proses ini adalah sikap dan perilaku masyarakat yang sesuai dengan nilai dan norma-norma itu. Semakin kuat nilai dan norma-norma Pancasila terungkap dalam sikap dan perilaku hidup masyarakat kita sehari-hari akan berarti semakin mantap proses pembudayaan dan pemasyarakatan Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa.

Namun demikian, dewasa ini ada kesan bahwa proses penataran P-4 hanya menjadi forum tatap-muka antara para manggala (penatar) dengan para petatar. Bahan yang dibicarakan adalah tentang UUD 1945, Pancasila, P-4, dan GBHN. Setelah itu dilanjutkan dengan diskusi di antara petatar yang dihadiri oleh para manggala. Kemudian petatar membawakan sebuah pidato yang temanya telah ditentukan oleh BP-7. Metode yang dipakai adalah "objektif praktis." Berdasarkan pada metode ini maka para manggala dalam pembicaraan tidak berani keluar dari bahan yang telah disediakan baginya. Semua pembicaraan baik oleh manggala maupun oleh petatar harus tetap bersumber pada referensi yang ada. Dengan cara seperti ini maka forum tatap-muka (penataran) itu tidak dapat mempengaruhi apalagi mengubah sikap dan perilaku para petatar untuk bersikap dan berperilaku sesuai dengan nilai dan norma-norma Pancasila seperti yang tertuang dalam 36 butir P-4 itu. Ini berarti melalui forum penataran P-4 itu kita baru mampu memperkenalkan nilai dan norma-norma Pancasila kepada petatar dan belum secara sungguh-sungguh berusaha untuk menanamkan nilai dan norma-norma itu. Oleh karena itu mungkin sudah saatnya kita perlu melakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan penataran P-4 itu.

Forum penataran P-4 itu harus menjadi forum sosialisasi dan komunikasi nilai dan norma-norma Pancasila yang mampu menyadarkan para petatar akan kebaikan nilai dan norma-norma itu sehingga timbul kepercayaan terhadapnya dan selanjutnya tentu akan berusaha mewujudkan dalam sikap dan perilaku hidupnya. Tentu kondisi kehidupan dalam masyarakat perlu ditata sedemikian rupa sehingga sikap dan perilaku yang berdasarkan pada nilai dan norma Pancasila itu dapat tumbuh dan berkembang. Pemegang peran utama

dalam menata kondisi kehidupan masyarakat adalah para pemimpin masyarakat dalam arti yang luas. Maksudnya, pemimpin formal maupun yang informal. Mereka merupakan figur panutan bagi para pengikutnya. Oleh karena itu setiap orang yang merasa dirinya pemimpin harus berusaha secara sungguh-sungguh untuk menjauhkan diri dari perbuatan (sikap dan perilaku) tercela, yaitu sikap dan perilaku hidup yang tidak sesuai dengan nilai dan norma-norma Pancasila. Bagi para pemimpin formal perbuatan tercela itu dapat disebutkan antara lain korupsi, menyalahgunakan jabatan, nepotisme, dan tidak menampilkan diri dalam kegiatan sehari-hari sebagai abdi rakyat.

Penataran P-4 bagi para pemimpin masyarakat baik formal maupun informal juga merupakan upaya untuk menyadarkan mereka agar dapat bersikap dan bertingkah laku sesuai dengan nilai dan norma-norma Pancasila. Hal ini antara lain terpancar dalam sikap hidup yang meletakkan kepentingan pribadinya dalam kerangka kesadaran akan kewajibannya sebagai makhluk sosial dalam kehidupan masyarakatnya, dan menyadari sepenuhnya bahwa melaksanakan kewajibannya bagi kepentingan masyarakat harus lebih diutamakan dari pada kepentingan dirinya sendiri. Hal ini menuntut kemauan dan kemampuan semua manusia Indonesia untuk mampu mengendalikan diri dan kepentingannya agar dapat melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara dan anggota masyarakat bangsa Indonesia yang sedang membangun ini.

Mengingat kemampuan dan kemauan kita untuk mengendalikan dan menjauhkan diri dari perbuatan-perbuatan tercela masih relatif kurang maka perlu dikembangkan budaya pengawasan, sikap hidup disiplin, pola hidup sederhana, menghargai orang bukan karena status tetapi prestasi, dan semangat kerjasama (koordinasi). Semua hal itu akan terwujud dalam sikap dan perilaku hidup kita apabila kita telah mampu menempatkan nilai dan norma-norma Pancasila sebagai pedoman dan penuntunnya. Nilai dan norma Pancasila harus menjadi sumber moral bagi sikap dan perilaku kita sebagai warga negara bangsa Indonesia. Inilah sasaran pelaksanaan penataran P-4.

PENDIDIKAN NASIONAL

Pendidikan merupakan sarana formal untuk membentuk manusia Indonesia yang bersifat utuh, yaitu manusia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, cerdas, trampil, berbudi luhur, berkepribadian Indonesia, dan mampu membangun dirinya sendiri dan seluruh masyarakat bangsa Indonesia. Dari rumusan ini terdapat dua dimensi utama dari pendidikan, yaitu pendidikan keilmuan untuk membentuk manusia Indonesia yang cerdas dan trampil dalam arti menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta menekuninya (profesi); dan pendidikan humaniora untuk membentuk manusia yang takwa,

berbudi pekerti luhur, serta berkepribadian Indonesia. Dari sisi ini terlihat bahwa lembaga pendidikan juga berfungsi sebagai pusat pengembangan kebudayaan, yaitu tempat pertumbuhan dan pengembangan nilai dan norma-norma baru. Nilai dan norma-norma baru ini disosialisasikan melalui proses belajar-mengajar sehingga semuanya akan terwujud dalam sikap dan perilaku pendidik dan peserta didik. Nilai-nilai dan norma baru itu harus diintegrasikan ke dalam kurikulum pendidikan dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan mengajar-belajar guru dan peserta didik. Oleh karena itu output dari suatu proses mengajar-belajar yang baik adalah peserta didik yang menguasai ilmu pengetahuan (kognitif), mengekspresikan dalam sikap (afektif), dan mampu mewujudkan dalam karya nyata (psiko-motorik). Dari fungsi ini terlihat bahwa pendidikan merupakan sarana pembudayaan manusia.

Pendidikan keilmuan bertujuan membentuk keahlian seseorang, sedangkan pendidikan humaniora bertujuan membentuk manusia budaya. Esensi dari pendidikan keilmuan adalah pengembangan kemampuan berpikir secara konsepsional. Oleh karena itu pendidikan keilmuan harus diarahkan kepada penguasaan metodologis dan bukan hanya penguasaan tubuh pengetahuan yang teoritis semata. Oleh karena itu perangkat keilmuan seperti bahasa, logika/matematika, dan statika perlu diberikan dalam semua jenjang pendidikan. Namun demikian peningkatan kecerdasan di bidang keilmuan harus sejajar dengan peningkatan di bidang lain seperti keagamaan, budi pekerti, moral, dan kesenian. Dengan demikian terlihat bahwa seluruh pengetahuan ini bersifat saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Pendidikan keilmuan dan pendidikan humaniora ini akan berpadu dalam diri manusia.

Pendidikan keilmuan yang dilaksanakan secara baik dan benar dalam proses belajar-mengajar bukan hanya akan menghasilkan manusia yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi semata tetapi juga pribadi manusia yang terbuka, kritis, objektif, sistematis, dan sikap toleransi sesuai dengan proses berpikir keilmuan. Sedangkan di bidang penguasaan teknologi kita harus berusaha sedini mungkin untuk menghindari pengaruh dari pemakai teknologi yang membawa dehumanisasi. Dari sisi ini terlihat bahwa pendidikan keilmuan dan pengembangan teknologi juga membentuk sikap dan watak manusianya. Inilah titik-singgung antara pendidikan keilmuan dan pendidikan humaniora dengan tujuan yang sama, yaitu membentuk manusia ahli yang berbudaya.

Manusia ahli dan berbudaya ini akan mampu menjalankan peranannya sesuai dengan fungsi dan profesinya di dalam masyarakat. Dewasa ini ada tanda-tanda yang menunjukkan bahwa kegiatan di bidang profesi tidak hanya mensyaratkan penguasaan teknis keahlian semata tetapi juga pembentukan

watak keprofesian seperti jujur, disiplin, rela bekerja keras, dapat dipercaya, dan dapat diandalkan kemampuannya oleh masyarakat.

Di samping itu keluarga dan masyarakat juga memegang peran yang penting dalam proses pendidikan, terutama pendidikan budi pekerti yaitu menanamkan nilai dan norma-norma hidup bersama dalam masyarakat. Sekolah hanya membantu mengembangkannya lebih lanjut. Namun dalam kenyataan sekarang semua tugas itu dibebankan kepada sekolah. Para orangtua di rumah selain sibuk dalam tugasnya juga tidak mampu melaksanakan pendidikan budi pekerti kepada anak-anaknya secara sistematis. Oleh karena itu di masa yang akan datang peran orangtua di rumah untuk memberikan pendidikan budi pekerti dan pembentukan watak bagi anak-anaknya perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.

Masyarakat sebagai tempat sosialisasi diri di luar lingkungan keluarga dan sekolah perlu ditata sedemikian rupa sehingga suasana kehidupan para anggotanya dalam arti sikap dan perilaku mereka sesuai dengan nilai dan norma-norma yang terkandung dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsanya. Peran para pemuka masyarakat baik yang formal maupun informal turut menentukan dalam proses ini. Mereka adalah orang-orang yang harus tampil untuk merekayasa suasana kehidupan masyarakat sekitarnya. Untuk itu mereka harus terlebih dahulu menghayati, mengerti, dan mengamalkan dalam sikap dan perilaku nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila. Mereka harus menempatkan diri sebagai pribadi teladan bagi masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu kebijaksanaan pemerintah untuk memberikan penataran bagi para pemuka masyarakat di lingkungan masyarakat desa merupakan langkah yang tepat dan perlu dilanjutkan pelaksanaannya.

Lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti lembaga keagamaan, kepemudaan (KNPI, AMPI, Karang Taruna, Pramuka), LKMD, dan lembaga sosial kemasyarakatan lainnya juga merupakan wadah pendidikan dan pengembangan nilai dan norma-norma hidup bagi para anggotanya. Oleh karena itu lembaga-lembaga itu dapat juga menjadi sarana sosialisasi dan komunikasi nilai dan norma-norma Pancasila. Kenyataan yang terlihat dewasa ini menunjukkan bahwa lembaga-lembaga kemasyarakatan itu belum melaksanakan fungsinya sebagai sarana sosialisasi dan komunikasi nilai dan norma Pancasila ini meskipun mereka telah menerima Pancasila sebagai dasarnya. Asas Pancasila yang diterima dan dipakai oleh semua lembaga kemasyarakatan itu tidak ada artinya kalau lembaga-lembaga itu tidak mengoperasionalisasikannya secara konkret dalam bentuk sikap dan perilaku para anggotanya.

Dari semua uraian itu terlihat bahwa pendidikan sebagai bagian dari kebudayaan juga sekaligus berperan sebagai sarana sosialisasi dan komunikasi nilai dan norma-norma hidup dalam masyarakat dalam hal ini Pancasila. Nilai dan

norma-norma ini perlu ditumbuhkembangkan melalui sikap dan perilaku hidup setiap anggota masyarakat, lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan di seluruh wilayah tanah air. Apabila harapan ini pada saatnya dapat terwujud maka terjadilah pembudayaan Pancasila dalam bernegara bangsa Indonesia. Ini berarti Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa telah benar-benar menjadi pedoman dan penuntun sikap dan perilaku warga negara bangsa Indonesia.

Namun demikian dalam proses untuk mewujudkan harapan itu kita masih perlu menghadapi tantangan-tantangan. Yang dimaksudkan dengan tantangan adalah faktor yang menyebabkan proses pembudayaan Pancasila melalui sarana pendidikan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah belum memberikan hasil yang memuaskan, yaitu berupa sikap dan perilaku warga negara anggota masyarakat bangsa Indonesia yang sesuai dengan nilai dan norma Pancasila. Tantangan di bidang pendidikan ini antara lain terlihat dalam (1) perdebatan di antara kaum intelektual kita tentang isi kurikulum pendidikan nasional kita. Masalah yang diperdebatkan adalah manakah yang perlu mendapat bagian terbanyak dalam kurikulum pendidikan kita. Ilmu pengetahuan dan teknologi ataukah humaniora? Padahal kalau kita mengamati secara teliti tujuan pendidikan nasional kita terlihat bahwa keduanya perlu mendapat tempat yang seimbang dalam kurikulum pendidikan di semua tingkat dan jenis sekolah; (2) hingga saat ini kita belum mampu menjadikan sekolah dan kampus-kampus sebagai pusat-pusat pengembangan kebudayaan. Kita baru mampu menjadikannya sebagai tempat transformasi ilmu pengetahuan dan pengetahuan humaniora di antara pendidik/pengajar dengan peserta didik. Hal ini terlihat dalam penggunaan metode ceramah yang sangat dominan dalam proses mengajar-belajar di samping kemampuan guru untuk berimprovisasi kurang sehingga sangat menggantungkan diri pada bahan yang tertulis dalam buku-buku pegangan. Kenyataan ini juga terlihat di kalangan para manggala selama pelaksanaan penataran P-4; (3) para pendidik/pengajar, orangtua di rumah, dan pemuka masyarakat tidak menempatkan diri mereka sebagai pribadi teladan dalam arti menampilkan sikap dan perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma-norma Pancasila sehingga dapat menjadi contoh dari peserta didik atau anggota masyarakat lainnya; (4) hingga saat pemikiran bahwa penataran P-4 yang diberikan kepada para mahasiswa baru dapat menggantikan mata kuliah ideologi negara di tingkat perguruan tinggi masih terus berkembang. Padahal mata kuliah ideologi negara memiliki materi yang lebih luas dan lebih dalam daripada materi Pancasila yang diberikan melalui penataran P-4. Rupanya pemerintah perlu memberikan keputusan yang tegas yang isinya bahwa penataran P-4 bagi mahasiswa baru tidak dimaksudkan untuk menggantikan mata kuliah ideologi negara. Dengan sikap ini keraguan yang dewasa ini masih terasa di perguruan tinggi dapat hilang.

PANCASILA DALAM INTEGRASI SOSIAL

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk, atau lebih tepatnya adalah masyarakat Bhinneka Tunggal Ika. Terjadinya masyarakat Indonesia dalam wujudnya yang sekarang ini melalui proses yang amat panjang. Semula, ikatan setiap kelompoknya sangat erat, tetapi sebaliknya kesalingtergantungan antara kelompok yang satu dan kelompok lainnya sangat rendah. Struktur masyarakatnya ditandai oleh dua ciri utama yang memiliki perbedaan-perbedaan sangat tegas. Secara horisontal, ia ditandai oleh kenyataan-kenyataan adanya kesatuan-kesatuan sosial yang berbeda satu sama lainnya, baik karena perbedaan suku, adat, kedaerahan, agama, kepercayaan, maupun karena perbedaan ras. Secara vertikal, seperti setiap masyarakat pada umumnya, masyarakat Indonesia juga terdiri dari banyak lapisan sosial. Lagi pula, setiap kesatuan sosial masih terbagi lagi ke dalam kelompok-kelompok sosial, yang masing-masing kelompok memiliki sub-kebudayaan sendiri-sendiri yang juga berbeda satu dengan lainnya. Oleh karena itu, secara relatif seringkali terjadi konflik antara kelompok sosial yang satu dan kelompok sosial yang lain. Bahkan perbedaan-perbedaan itu seringkali dipertajam oleh kaum penjajah untuk melestarikan penjajahannya di bumi Nusantara.

Seirama dengan perkembangan zaman, yaitu terutama dengan semakin banyaknya jumlah warga kesatuan sosial, semakin terbatasnya daya dukung lingkungan hidupnya dan semakin majunya alat angkutan antardaerah dan pulau, maka interaksi antara kesatuan-kesatuan sosial pun semakin tinggi frekuensinya. Setelah Kebangkitan Nasional, perbedaan-perbedaan tersebut menjalin membentuk kesatuan-kesatuan sosial yang lebih besar, berupa golongan-golongan, kelompok-kelompok kepentingan dan partai-pratai politik. Perbedaan suku tidak lagi jatuh berhimpitan dengan perbedaan adat, kedaerahan, agama, kepercayaan, dan pelapisan sosial. Oleh karena itu, mereka yang berasal dari suku yang berbeda-beda, dapat bersama-sama menjadi anggota golongan, kelompok kepentingan atau partai politik yang sama, dan demikian pula sebaliknya. Dalam pada itu, mereka yang berbeda suku dan agama, juga tidak dengan sendirinya memiliki perbedaan daerah dan pelapisan sosial yang menjadi identifikasi dirinya.

Proses integrasi sosial tersebut berjalan terus dan semakin lancar, terutama karena walaupun kesatuan-kesatuan sosial tersebut memiliki nilai-nilai yang berbeda-beda, akan tetapi dalam kesatuan-kesatuan sosial tersebut juga terdapat nilai-nilai yang sama. Nilai-nilai tersebut benar-benar berakar dan hidup dalam hati sanubari, watak, kepribadian dan pergaulan hidup para warganya. Di antara nilai-nilai tersebut adalah rasa hormat dan taat terhadap Tuhan, asal dan tujuan segala sesuatu. Ini terlihat dengan banyaknya tempat sesaji, candi, kuil, kelenteng, mesjid, gereja dan tempat-tempat pemujaan Tuhan

lainnya. Mereka menganut agama dan menghayati kepercayaannya masing-masing dalam suasana toleransi dan kerukunan. Perikemanusiaan dijunjung tinggi seperti terungkap dalam perasaan senasib dan sepenanggungan, serta hidupnya sikap yang memperlakukan sesamanya seperti orang ingin diperlakukan oleh orang lain. Semangat persatuan juga terdapat dalam kesatuan-kesatuan sosial, yaitu terlihat pada masa jayanya kerajaan Sriwijaya dan Majapahit. Semangat kerakyatan terungkap dalam bentuk musyawarah, permufakatan, gotong-royong, dan protes bersama terhadap kebijaksanaan para pemimpinnya yang dianggap tidak adil. Dan, semangat keadilan sosial juga terlihat, yaitu seperti diakuinya hak milik perorangan tetapi dibatasi oleh semangat kekeluargaan. Namun demikian, nilai-nilai yang terdapat dalam setiap kesatuan sosial itu belum merupakan satu kesatuan.

Setelah peristiwa Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928, lebih-lebih menjelang Proklamasi Kemerdekaan, proses integrasi sosial tersebut tidak lagi bersifat sempit dan terbatas, melainkan berkembang ke arah integrasi nasional. Dalam proses integrasi nasional, terutama setelah kesatuan-kesatuan sosial, golongan-golongan, maupun kelompok-kelompok kepentingan dan partai-partai politik, mempunyai keinginan bersama untuk membentuk negara merdeka, mereka merasakan perlunya dasar falsafah, yaitu pikiran yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan negara Indonesia merdeka. Dasar falsafah itu dianggap perlu, karena negara sebagai suatu organisasi kemasyarakatan hanya akan berfungsi dengan baik apabila terdapat suatu gambaran yang jelas tentang hakikat, dasar dan tujuannya. Lagi pula dasar falsafah itu akan menjadi landasan dan pedoman bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk kesatuan-kesatuan sosial, golongan-golongan, kelompok-kelompok kepentingan dan partai-partai politik. Setelah melalui proses permusyawaratan yang panjang antara para tokoh masyarakat yang duduk dalam BPUPKI, dan kemudian dilanjutkan oleh para tokoh masyarakat yang duduk dalam PPKI, akhirnya pada tanggal 18 Agustus 1945 tercapai suatu konsensus, yaitu ditetapkannya Pancasila yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar falsafah atau ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsensus itu dicapai tidak hanya karena semua pihak secara mendalam menyadari perlunya persatuan, melainkan juga karena Pancasila memuat nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh para warga maupun kesatuan-kesatuan sosial, golongan-golongan, kelompok-kelompok kepentingan dan partai-partai politik yang ada pada waktu itu. Dengan perkataan lain, Pancasila dapat diterima oleh semua pihak karena memuat nilai-nilai bersama yang telah lama berakar dan hidup dalam hati sanubari, watak kepribadian dan pergaulan hidup para warga masyarakat di Nusantara, sehingga masing-masing pihak melihat dan menerimanya sebagai miliknya sendiri. Karena Pancasila

merupakan konsensus para tokoh masyarakat, pemimpin pergerakan dan cendekiawan nasional, maka Pancasila merupakan perjanjian luhur seluruh rakyat Indonesia yang harus selalu dijunjung tinggi bersama dan dibela selama-lamanya. Oleh karena itu, integrasi nasional ataupun proses persatuan dan kesatuan bangsa tidak berkonotasi etnis dan senantiasa menolak segala bentuk diskriminasi, baik diskriminasi suku, adat, kedaerahan, agama, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, ras, asal-usul, keturunan, warna kulit, maupun pelapisan sosial. Dengan Pancasila sebagai dasar falsafah negara, maka konsep integrasi nasional ataupun persatuan dan kesatuan bangsa yang kita anut memberi kemungkinan berkembangnya kebhinnekaan dan sekaligus juga ketunggalikaan. Dengan demikian, dalam proses itu akan terjadi jalinan yang terus-menerus antara kebhinnekaan dan ketunggalikaan. Atau, kebhinnekaan akan selalu memperkaya ketunggalikaan, dan sebaliknya ketunggalikaan memberi ruang bagi berkembangnya kebhinnekaan.

Namun demikian, nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila, yang hanya secara singkat dituangkan di dalam Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, belum sempat dijabarkan ke dalam peraturan hukum seluruhnya, dan juga belum tersosialisasikan sepenuhnya, sehingga belum pernah menjadi program yang membimbing perilaku semua warga masyarakat Indonesia dalam kehidupan sehari-hari. Hal itu terjadi, karena setelah Proklamasi Kemerdekaan, seluruh kekuatan bangsa lebih dicurahkan untuk mengusir kaum penjajah yang berusaha menjajah kembali. Dalam keadaan itu, maka para warga masyarakat Indonesia lebih banyak tersosialisasi ke dalam kesatuan-kesatuan primordial yang telah mapan daripada lembaga-lembaga nasional yang belum fungsional. Karena setiap kesatuan primordial memiliki sistem nilai atau paham yang berbeda-beda, maka para warganya cenderung menafsirkan berbagai masalah nasional berdasarkan paham golongannya sendiri-sendiri, bahkan ada yang berusaha mengubah dan mengganti Pancasila dengan paham golongannya. Hal itu seringkali menimbulkan pertentangan-pertentangan dalam masyarakat, seperti pertentangan-pertentangan Suku, Agama, Ras dan Antar-Golongan (SARA), bahkan konflik konflik ideologis yang disertai dengan pemberontakan bersenjata, seperti pemberontakan PKI di Madiun, DI-TII, PRRI, Permesta, dan G-30-S/PKI.

Setelah peristiwa G-30-S/PKI dalam tahun 1965, timbul kesadaran bahwa faktor utama yang menyebabkan berkembangnya konflik-konflik yang bersifat SARA dan terjadinya pemberontakan G-30-S/PKI, adalah karena praktek kehidupan negara tidak lagi didasarkan pada Pancasila. Kesadaran ini semakin mengkristal, sehingga membangkitkan Orde Baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan mendukung Pancasila sebagai dasar yang paling asasi dalam menegara, berarti Orde Baru harus menempatkan manusia dalam posisi sentral, yaitu sebagai

pelaku dan sekaligus juga sebagai tujuan dalam menegara. Ini akan diwujudkan dengan pembangunan nasional, yaitu sebagaimana termaktub dalam GBHN bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Dan, dalam usaha mencapai tujuan pembangunan nasional, Orde Baru pun telah menetapkan cara pandangnya sendiri, yaitu yang dituangkan dalam konsepsi nasional Wawasan Nusantara, yang mencakup perwujudan kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan politik, kesatuan sosial dan budaya, kesatuan ekonomi dan kesatuan pertahanan dan keamanan.

Sesuai dengan tekad Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuen, Orde Baru juga telah menetapkan serangkaian kebijaksanaan untuk menjaga kelestarian dan kemurnian pelaksanaan Pancasila. Kebijaksanaan-kebijaksanaan itu dituangkan dalam berbagai peraturan hukum, yaitu yang utama adalah Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa), atau yang lebih dikenal dengan akronim P-4. P-4 bukanlah tafsir Pancasila, melainkan merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warganegara Indonesia, setiap penyelenggara negara serta setiap lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan. Untuk mengusahakan agar P-4 dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, pemerintah telah membentuk Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, atau yang lebih dikenal dengan singkatan BP-7. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, BP-7 telah merumuskan kebijaksanaan dan menyelenggarakan pendidikan atau penataran P-4, serta mengkoordinasi pelaksanaan penataran P-4 yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan organisasi-organisasi kemasyarakatan.

Dengan semakin intensifnya usaha-usaha sosialisasi Pancasila dan P-4, ada kesan bahwa sejak bangkitnya Orde Baru hingga sekarang, proses integrasi sosial dan integrasi nasional ataupun proses persatuan dan kesatuan bangsa, cenderung semakin kokoh. Hal itu terlihat dari berbagai indikator, yaitu semakin luas dan meningkatnya partisipasi masyarakat, serta makin menguatnya stabilitas politik nasional. Selain itu, serangan langsung terhadap Pancasila, serta usaha-usaha mengubah dan mengganti Pancasila sebagai ideologi negara, juga semakin berkurang. Bahkan, dari berbagai kelompok kepentingan, golongan dan partai-partai politik, semakin bermunculan pernyataan secara terbuka tentang penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan. Di samping itu, juga terlihat bahwa dengan semakin membudayanya nilai-nilai Pancasila dalam masyarakat luas, maka perbedaan-perbedaan suku, agama, ras dan pelapisan sosial, tidak lagi setajam seperti sebelum jaman Orde Baru. Dewasa ini, perbedaan-perbedaan suku, agama, ras dan pelapisan sosial, benar-benar makin silang-

menyilang, sehingga suatu keanggotaan kelompok kepentingan, golongan atau partai politik, juga bersifat silang-menyilang. Kecenderungan tersebut menunjukkan bahwa perasaan dan ikatan setiap warga masyarakat sebagai *Satu Tubuh Bangsa* semakin kuat.

Seraya mensyukuri perkembangan yang semakin menggembirakan itu, kita tetap tidak boleh menjadi terlena, karena sebelum dan dalam usaha menjabarkan nilai-nilai Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya, ancaman-ancaman yang bersifat ideologis ataupun politis mungkin sekali tetap ada. Dari dalam masyarakat sendiri, mungkin sekali masih ada sementara warga ataupun kesatuan sosial yang belum dapat menempatkan secara proporsional nilai-nilai primordialnya, bahkan ada yang bergerak secara halus, terselubung dan radikal dalam memperjuangkan paham golongannya. Di masa-masa yang lalu, ancaman-ancaman itu terlihat dalam berbagai macam cara dan bentuk, seperti tuntutan-tuntutan agar jabatan-jabatan penting di daerah-daerah dipegang oleh putra-putra daerah yang bersangkutan. Ada juga sementara pihak yang hendak melaksanakan nilai-nilai agama tertentu menjadi hukum kenegaraan, dan lain sebagainya. Sementara itu, dari kalangan pemerintah pun masih ada yang menafsirkan dan melaksanakan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya secara tidak tepat, bahkan keliru dan salah sama sekali, sehingga justru menghambat proses integrasi sosial dan integrasi nasional atau proses persatuan dan kesatuan bangsa. Di antaranya ada sementara pejabat yang memeras Pancasila menjadi satu Sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila itu pun masih diperas menjadi agama, dan agama yang dimaksud adalah agama tertentu. Ini antara lain terlihat dari adanya peraturan yang melarang saling berkunjung dalam hari raya agama tertentu. Di samping itu, juga ada pejabat yang menafsirkan "golongan ekonomi lemah" berdasarkan konotasi etnis, yang justru menghambat proses pembauran antarsuku dan etnis lainnya.

Adalah suatu kenyataan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk. Kenyataan-kenyataan yang berbeda-beda tetapi satu sebagaimana tercermin dalam semboyan "Bhinneka Tunggal Ika," tidak dapat diingkari oleh siapa pun. Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan sekarang ini, kiranya tidak dimaksudkan dan jelas tidak mungkin mampu menghilangkan kebhinnekaan tertentu, seperti keragaman suku, agama, ras dan golongan. Lagipula, proses integrasi sosial ataupun integrasi nasional merupakan bagian dari pembangunan nasional, yang berarti juga dalam kerangka pengamalan Pancasila. Oleh karena itu, konsep integrasi sosial ataupun integrasi nasional kita bersifat terbuka, dalam arti tidak berkonotasi etnis dan menolak segala bentuk diskriminasi, baik diskriminasi suku, agama, ras maupun golongan dan pelapisan sosial lainnya.

SEKTOR KESEJAHTERAAN RAKYAT

Dengan mengakui, menerima dan menghayati Pancasila sebagai dasar yang paling asasi dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, maka Pancasila juga merupakan dasar dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sebagai konsekuensi utamanya adalah manusia menduduki tempat yang sentral dalam pembangunan nasional. Hal itu berarti bahwa pembangunan adalah dari manusia, oleh manusia dan untuk manusia, atau manusia tidak hanya sebagai pelaku, tetapi sekaligus juga sebagai sasaran dan tujuan pembangunan nasional. Akan tetapi, sesuai dengan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, maka tujuan pembangunan nasional bukanlah hanya orang-orang, atau golongan-golongan tertentu saja, melainkan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan akhir yang hendak dicapai dengan pembangunan nasional adalah kesejahteraan manusia-manusia Indonesia secara lahir batin selengkap mungkin.

Konsepsi pembangunan yang menempatkan manusia pada posisi sentral dalam pembangunan nasional tersebut merupakan konsepsi nasional Orde Baru. Hal itu ditegaskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, bahwa pembangunan nasional dilaksanakan di dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal itu berarti bahwa pembangunan nasional tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan sebagainya; atau hanya mengejar kepuasan batiniah, seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat, rasa keadilan dan sebagainya; melainkan keselamatan, keserasian dan keseimbangan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah. Dan, pembangunan itu merata di seluruh tanah air, bukan hanya untuk sesuatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat, benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup dan berkeadilan sosial.

Sebagai perwujudan dari konsepsi pembangunan nasional tersebut, sejak pembangkitannya, Pemerintah Orde Baru senantiasa berusaha menciptakan kesejahteraan rakyat, dan selalu ditingkatkan secara bertahap melalui Pelita I mulai tahun 1969 hingga sekarang yang kini telah memasuki Pelita IV. Dalam realisasinya, pencapaian kesejahteraan rakyat tersebut diwujudkan dengan usaha-usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat, baik pemenuhan kebutuhan-kebutuhan material untuk mengejar kemajuan lahiriah, maupun pemenuhan kebutuhan-kebutuhan nonmaterial untuk menciptakan kepuasan batiniah. Di samping itu, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok tersebut juga telah dikombinasikan dengan usaha-usaha pemberantasan kemiskinan, seperti pemberantasan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, pengangguran, dan kepincangan-kepincangan lainnya.

Usaha-usaha penciptaan kesejahteraan rakyat tersebut semakin ditingkatkan dengan usaha menciptakan iklim pembangunan yang sehat guna merangsang seluruh rakyat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan nasional. Hal itu tampak semakin jelas dengan ditempatkannya asas pemerataan menjadi urutan pertama dalam Trilogi Pembangunan Nasional, serta dijabarkannya asas pemerataan dalam "Delapan Jalur Pemerataan" mulai Pelita III, yaitu: (1) pemerataan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air; dan (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

Tumbuhnya kesadaran dari dalam diri manusia-manusia Indonesia untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional sangat penting, dan merupakan hal yang esensial dari perwujudan konsep pembangunan yang menempatkan manusia pada posisi sentral dalam pembangunan nasional. Karena, dengan tumbuhnya partisipasi aktif tersebut akan memungkinkan bangsa Indonesia mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengembangkan dirinya sendiri, baik dalam rangka pendewasaan emosional, etis, estetis, intelektual, sosial dan ekonomi, maupun dalam rangka pendewasaan politiknya. Apalagi dengan semakin banyaknya masalah dan tantangan pembangunan di masa mendatang, pemerintah tidak akan mampu mengatasi dan menyelesaikannya secara sendirian. Lagipula, walaupun pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, pemberantasan kemiskinan dan tumbuhnya partisipasi menuntut digunakannya kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidaklah berarti bahwa seluruh kegiatan pembangunan harus dikuasai dan ditangani oleh pemerintah sendiri. Dengan pembangunan, pemerintah justru berkewajiban untuk mengarahkan dan menggerakkan pembangunan, sehingga nantinya usaha-usaha pembangunan dapat ditangani sendiri oleh masyarakat dengan baik.

Berdasarkan pemikiran bahwa terwujudnya kesejahteraan rakyat tergantung dari kemampuan manusia-manusia Indonesia sendiri, sejak awal pembangunan, Pemerintah Orde Baru telah berusaha meningkatkan kualitas hidup manusia-manusia Indonesia melalui serangkaian program pembangunan. Di antaranya, adalah dengan menetapkan program kependudukan. Melalui program ini, pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk menjaga keseimbangan antara jumlah penduduk dan daya dukung lingkungan hidupnya. Sebagaimana disebutkan dalam hasil sensus penduduk tahun 1961 dan 1971, bahwa penyebaran penduduk Indonesia tidak merata, yaitu sekitar

60% penduduk Indonesia tinggal di Pulau Jawa yang luasnya hanya sekitar 7% dari luas daratan Indonesia. Di samping itu, juga banyak penduduk yang bertempat tinggal di daerah-daerah dan pulau-pulau yang keadaan alamnya tidak memungkinkan kehidupan yang lebih baik. Untuk mengatasi ketimpangan-ketimpangan tersebut, pemerintah telah menggalakkan program transmigrasi, program Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN), serta program Keluarga Berencana (KB). Dari program-program tersebut, terlihat bahwa hingga memasuki Pelita IV, terutama berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 1980, persentase penduduk yang bertempat tinggal di Pulau Jawa cenderung semakin menurun, yaitu dari 65% dalam tahun 1961, turun menjadi 61,9% dalam tahun 1980. Sementara itu, terlihat juga bahwa mobilitas penduduk, terutama perpindahan penduduk dari daerah-daerah yang keadaan lingkungannya kurang menguntungkan ke daerah-daerah yang subur, cenderung semakin meningkat.

Di samping ditetapkan program-program kependudukan yang lebih bersifat kuantitatif, pemerintah juga telah menetapkan berbagai program kependudukan yang lebih bersifat kualitatif, terutama untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat banyak. Program-program itu adalah berupa usaha-usaha peningkatan taraf kecerdasan, kesehatan dan gizi rakyat, serta pengembangan daerah-daerah pemukiman, pembangunan perumahan rakyat, dan pembinaan daya dukung lingkungan hidup. Usaha-usaha peningkatan kesehatan dan gizi rakyat dilakukan dengan peningkatan pelayanan kesehatan, membangun banyak Balai Kesejahteraan Ibu dan Anak (BKIA), Usaha Kesehatan Sekolah, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), rumah sakit, serta pemberantasan penyakit menular, perbaikan gizi, penyediaan air bersih dan pembinaan kesehatan lingkungan. Untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan, pemerintah telah mendirikan Perusahaan Umum Perumahan Nasional (Perumnas) yang bertugas membangun rumah-rumah yang harganya relatif murah dan terjangkau oleh daya beli rakyat banyak, serta melakukan penyuluhan kepada masyarakat pedesaan tentang pentingnya membangun rumah yang sehat. Sedangkan usaha pembinaan daya dukung lingkungan hidup dilakukan dengan proyek-proyek penghutanan kembali, penghijauan hutan-hutan yang gundul, pemeliharaan daerah-daerah aliran sungai dan pemataan kawasan industri.

Program-program kependudukan yang lebih bersifat kualitatif tersebut, terlihat juga telah menunjukkan hasil-hasil yang positif. Hal itu terlihat dari berbagai indikasi, yaitu antara lain persentase penduduk yang menderita sakit cenderung semakin menurun, misalnya angka kesakitan dalam tahun 1980 sekitar 5,5% dan dalam tahun 1981 turun menjadi 4,1%. Angka kematian bayi pun cenderung semakin rendah, yaitu angka kematian bayi laki-laki dalam tahun 1971 diperkirakan sebanyak 152 per seribu kelahiran, turun men-

jadi 117 per seribu kelahiran dalam tahun 1980. Angka kematian bayi perempuan dalam tahun 1971 sebanyak 128 per seribu kelahiran, turun menjadi 98 per seribu kelahiran dalam tahun 1980. Di samping itu, angka perkiraan umur harapan hidup penduduk Indonesia juga cenderung semakin meningkat, yaitu umur harapan hidup penduduk laki-laki yang semula hanya 45 tahun dalam tahun 1971, meningkat menjadi 51 tahun dalam tahun 1980. Dan, umur harapan hidup penduduk perempuan yang semula hanya 48 tahun dalam tahun 1971, meningkat menjadi 54 tahun dalam tahun 1980. Bahkan, dalam akhir Pelita III, angka harapan hidup penduduk Indonesia diperkirakan telah meningkat lagi menjadi 56 tahun.

Adanya kecenderungan semakin menurunnya angka kematian bayi dan semakin meningkatnya angka harapan hidup penduduk Indonesia tersebut, menunjukkan bahwa kualitas hidup manusia-manusia Indonesia semakin baik. Angka-angka tersebut, yaitu angka kematian bayi dan angka harapan hidup, mempunyai hubungan erat, dan berkaitan erat pula dengan angka melek huruf. Semakin turunnya angka kematian bayi selama masa Orde Baru ini, menunjukkan bahwa selama itu telah terjadi perbaikan pelayanan kesehatan, keadaan lingkungan hidup, mutu pangan rakyat, dan mungkin sekali telah terjadi peningkatan kecerdasan rakyat. Demikian juga dengan semakin meningkatnya angka harapan hidup, hal itu menunjukkan bahwa selama itu telah terjadi peningkatan kemampuan sosial ekonomi, perbaikan penyediaan makanan yang bergizi, peningkatan kesehatan para ibu dan anak, serta peningkatan pendidikan masyarakat. Jika kualitas hidup manusia-manusia Indonesia terus meningkat, maka harapan terjadinya manusia Indonesia seutuhnya atau terwujudnya manusia dan masyarakat Pancasila, bukanlah suatu hal yang mustahil.

Walaupun kecenderungan terwujudnya manusia dan masyarakat Pancasila semakin cerah, akan tetapi dalam proses pencapaiannya pun terdapat banyak masalah. Di antaranya, yaitu dalam pelaksanaan program kependudukan yang lebih bersifat kuantitatif, masih terdapat masalah keseimbangan antara kepadatan penduduk dan daya dukung lingkungannya. Hingga kini, masih terlihat bahwa Pulau Jawa dan Pulau Sumatera, khususnya Propinsi Lampung, masih tetap menjadi tujuan utama para migran dari pulau-pulau lainnya. Jika perpindahan penduduk itu masih terus berlangsung, maka keseimbangan antara kepadatan penduduk dan daya dukung lingkungannya akan semakin timpang, sehingga dapat menghambat usaha-usaha peningkatan kesejahteraan penduduknya. Lagipula, sebagian besar para migran yang masuk ke Pulau Jawa ternyata menuju ke kota-kota yang juga menjadi tujuan utama perpindahan penduduk desa-desa Pulau Jawa sendiri. Ini semua dapat menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan bersama, yaitu meningkatnya jumlah pengangguran, timbulnya persaingan yang tajam dalam mencari pekerjaan, bahkan tidak mustahil terjadinya konflik dan pergolakan politik.

Dalam usaha peningkatan kualitas hidup rakyat, juga masih menghadapi banyak masalah. Di antaranya, adalah bahwa dalam Pelita III, terdapat 9 juta anak Balita yang kekurangan kalori dan protein, 1,5 juta anak usia pra-sekolah yang kekurangan vitamin A, serta 41 juta orang yang kekurangan zat besi dan 1,3 juta orang kekurangan yodium. Data tersebut menunjukkan bahwa hingga Pelita III masih banyak penduduk yang kekurangan gizi, padahal gizi merupakan zat yang amat penting bagi pertumbuhan jasmani manusia, termasuk pertumbuhan otaknya. Oleh karena itu, jika mereka yang kekurangan gizi tersebut tidak dapat teratasi, mungkin sekali mereka akan mudah terserang penyakit, prestasi belajarnya rendah, dan bahkan semangat hidup, motivasi, dan produktivitas kerjanya rendah, serta apatis dan reaksinya terhadap perubahan-perubahan pun akan lamban. Orang-orang seperti itu mungkin sekali hanya akan menjadi objek pembangunan dan mudah sekali terserang goncangan masa depan, baik akibat pembangunan itu sendiri maupun perubahan-perubahan lainnya yang cenderung semakin cepat.

Di samping itu, walaupun indeks mutu hidup penduduk Indonesia, yang mencakup angka kematian bayi, angka harapan hidup dan angka melek huruf, cenderung meningkat, akan tetapi terdapat perbedaan yang relatif besar antara indeks mutu hidup masyarakat kota dan indeks mutu hidup masyarakat pedesaan. Selama dasawarsa 1971-1980, tercatat bahwa indeks mutu hidup masyarakat kota sebesar 59 dalam tahun 1971, dan meningkat menjadi 69 dalam tahun 1980, sedangkan indeks mutu hidup masyarakat pedesaan sebesar 41 dalam tahun 1971, dan meningkat menjadi 53 dalam tahun 1980. Hal itu menunjukkan bahwa hingga Pelita III tingkat sosial ekonomi, tingkat pendidikan, serta tingkat kesehatan, gizi dan kesehatan lingkungan masyarakat pedesaan masih lebih rendah daripada masyarakat kota. Dan, ada kesan bahwa ketimpangan-ketimpangan itu juga terjadi di kota-kota, yaitu terlihat dari perbedaan yang menyolok antara kampung-kampung miskin dan pemukiman-pemukiman yang mewah. Hal itu juga menunjukkan bahwa selama ini masih banyak warga masyarakat yang kurang, ataupun belum menikmati hasil-hasil pembangunan. Itu semua dapat menimbulkan banyak orang yang merasa terasing dan tidak memiliki, karena mereka tidak merasa terlibat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Di samping itu, rendahnya tingkat sosial ekonomi dan sosial budaya, apalagi dihadapkan dengan ketimpangan-ketimpangan yang menyolok, mudah menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial, seperti pencurian, penodongan, perampokan dan pembunuhan, bahkan tidak mustahil hidupnya kembali komunisme dan munculnya paham-paham lainnya, serta terjadinya pergolakan politik, seperti demonstrasi, kerusuhan dan serangan bersenjata.

Lagipula, walaupun indeks mutu hidup rakyat Indonesia cenderung meningkat, akan tetapi tingkatannya masih jauh di bawah indeks mutu hidup

rakyat negara-negara ASEAN lainnya, apalagi dibandingkan dengan negara-negara maju. Indeks mutu hidup rakyat Indonesia yang masih rendah tersebut, merupakan indikator bahwa tingkat sosial ekonomi dan sosial budaya bangsa Indonesia masih lebih rendah daripada negara-negara tersebut. Hal itu juga merupakan indikasi bahwa besar kemungkinannya ketahanan nasional bangsa kita pun lebih rendah daripada ketahanan nasional mereka. Jika pertumbuhan indikator-indikator tersebut masih tetap lebih rendah daripada negara-negara tersebut, maka kita, baik orang-orang secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan bangsa, akan kurang dapat memanfaatkan kemajuan-kemajuan, bahkan mungkin sekali akan selalu kalah bersaing dengan bangsa-bangsa lain di dunia internasional.

PENUTUP

Dari pembahasan tentang Pancasila Dalam Pembangunan Sosial Budaya tersebut di atas, kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

Pembangunan sosial budaya merupakan bagian dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, pembangunan sosial budaya juga berdasarkan pada Pancasila. Hal itu berarti bahwa nilai-nilai Pancasila juga menjadi norma-norma yang tertinggi dalam pelaksanaan pembangunan di bidang sosial budaya. Sebagai konsekuensi utamanya adalah bahwa pembangunan sosial budaya senantiasa berorientasi pada manusia, yaitu dengan menempatkan manusia sebagai pribadi yang utuh, yakni yang martabat dan hak-hak dasarnya dijunjung tinggi. Atau, dengan perkataan lain bahwa pembangunan sosial budaya selalu memberi kemungkinan kepada setiap warga negara Indonesia hidup secara wajar sebagai manusia, serta mampu mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir-batinnya selengkap mungkin. Dengan demikian, pembangunan sosial budaya harus berarti membangun masyarakat menjadi masyarakat manusiawi, yaitu suatu masyarakat di mana martabat dan hak-hak asasi setiap warganya dijunjung tinggi dan tersedia secukupnya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup, yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak. Masyarakat yang demikian itu, juga memandang bangsa-bangsa lain sebagai sesama manusia dan bekerjasama untuk menciptakan dunia baru yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

P-4 merupakan salah satu sarana pengembangan nilai dan norma-norma Pancasila harus mampu berperan sebagai sarana pembudayaan dan pema-syarakatan nilai dan norma-norma itu ke dalam kehidupan masyarakat bangsa. P-4 harus mampu menanamkan dan mengembangkembangkan nilai dan norma-norma itu sebagai pegangan dan penuntun sikap dan perilaku se-

tiap anggota masyarakat. Hasil yang ingin diperoleh dari proses ini adalah sikap dan perilaku semua manusia Indonesia yang sesuai dengan nilai dan norma Pancasila seperti yang telah dijabarkan secara material dalam 36 butir P-4. Semakin kuat nilai dan norma-norma itu terwujud dalam sikap dan perilaku hidup masyarakat sehari-hari akan berarti semakin mantap proses kebudayaan dan pemasyarakatan Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa. Dengan cara ini nilai dan norma Pancasila sebagai jiwa kehidupan dan kebudayaan bangsa Indonesia dapat juga berperanan sebagai filter yang mampu menseleksi pengaruh-pengaruh negatif kebudayaan baik yang berasal dari dalam bangsa Indonesia sendiri maupun yang berasal dari luar negeri.

Pendidikan nasional kita bermaksud membentuk manusia Indonesia yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dan tetap berwawasan kebudayaan Indonesia. Oleh karena itu pendidikan keilmuan dan teknologi serta humaniora harus mendapat porsi yang sama besar dalam kurikulum pendidikan nasional kita. Disadari bahwa apabila keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat bangsa Indonesia sudah mampu melaksanakan tugasnya dalam hal melaksanakan pendidikan moral dan etika, seperti budi pekerti, agama, maka prioritas materi kurikulum di sekolah-sekolah dapat lebih diberikan kepada pendidikan ilmu pengetahuan dan teknologi serta ilmu-ilmu humaniora lainnya yang tidak dapat diajarkan sendiri oleh keluarga. Namun hingga saat ini rupanya harapan ini belum dapat dilaksanakan mengingat masih sebagian besar kehidupan keluarga di dalam masyarakat bangsa kita belum mampu melaksanakannya. Tentu pada saatnya nanti kita yakin bahwa pendidikan budi pekerti, agama dan pendidikan moral lainnya seharusnya dapat dilakukan sendiri di dalam lingkungan keluarga dan lembaga-lembaga keagamaan lainnya.

Dengan menempatkan Pancasila sebagai dasar yang paling asasi dalam menegara, berarti pula bahwa proses integrasi sosial dan integrasi nasional ataupun proses persatuan dan kesatuan bangsa juga berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Sebagai konsekuensinya adalah bahwa proses integrasi sosial dan integrasi nasional harus bertitik-tolak dari kemanusiaan yang adil dan beradab. Hal itu berarti bahwa integrasi sosial dan integrasi nasional tidak berkonotasi etnis, serta menolak segala bentuk diskriminasi, baik diskriminasi suku, agama, ras maupun golongan. Adalah suatu kenyataan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat Bhinneka Tunggal Ika. Kenyataan adanya perbedaan-perbedaan tetapi bersatu dalam satu kesatuan, tidak dapat disangkal oleh siapa pun juga. Pembangunan nasional yang kini sedang di-
giatkan jelas tidak dimaksudkan dan tidak mungkin mampu menghilangkan kebhinnekaan tertentu, seperti keragaman suku, agama dan ras. Oleh karena itu, proses integrasi sosial ataupun integrasi nasional senantiasa memberi

kemungkinan berkembangnya kebhinnekaan dan sekaligus juga hidupnya ketunggalikaan. Dengan demikian, maka dalam proses itu akan selalu terjadi interaksi ataupun jalin-menjalin antara kebhinnekaan dan ketunggalikaan.

Sebagai perwujudan dari konsepsi pembangunan sosial budaya yang menempatkan manusia pada posisi sentral, Pemerintah Orde Baru senantiasa berusaha meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ini telah dilaksanakan dengan berbagai cara dan bentuk, yaitu antara lain dengan usaha-usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat, baik yang berupa kebutuhan material untuk mengejar kemajuan lahiriah, maupun kebutuhan nonmaterial untuk memenuhi kepuasan batiniah. Di samping itu, juga telah dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat, yaitu dengan usaha pemberantasan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, serta pelestarian dan peningkatan kemampuan lingkungan hidup. Dari berbagai usaha tersebut, baik berdasarkan ukuran GNP maupun Indeks Mutu Hidup, terlihat bahwa tingkat kesejahteraan ataupun kualitas hidup masyarakat Indonesia selama era Orde Baru, cenderung semakin meningkat. Namun demikian, perlu diketahui juga bahwa pembangunan sosial budaya masih menghadapi banyak masalah, seperti masalah pemerataan pembangunan, kekurangan gizi, rendahnya pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Akan tetapi, masih banyaknya masalah tersebut bukanlah berarti bahwa pembangunan yang dilaksanakan selama ini telah gagal. Betapapun berhasilnya pembangunan, jelas tidak akan mungkin mampu mengatasi dan menyelesaikan seluruh masalah secara tuntas dan sempurna. Adanya berbagai masalah pembangunan tersebut, merupakan tanggung jawab kita bersama dan justru karena itu maka pembangunan nasional perlu ditingkatkan terus-menerus. Sebagaimana ditegaskan dalam GBHN bahwa "berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia."

Pembangunan Ideologi Pancasila

Kirdi DIPOYUDO

Dengan Sidang Umum MPR tahun 1978, kita memasuki suatu babak baru dalam pembinaan kehidupan kita bersama berdasarkan Pancasila. Dalam sidang umum itu kita menetapkan P-4 dalam Tap MPR nomor II tahun 1978. Kita sepakat untuk menetapkan satu pedoman penghayatan dan pengamalan Pancasila secara nyata dalam kehidupan kita sehari-hari, baik perorangan maupun bersama dalam masyarakat dan negara. Dengan P-4 itu kita memiliki suatu penuntun dan pedoman bagi pengamalan pandangan hidup bangsa Indonesia yang telah ditetapkan sebagai dasar negara sehingga menjadi ideologinya.

Pertimbangan utama penetapan itu ialah bahwa pelaksanaan P-4 perlu sekali diusahakan terutama melalui pendidikan dalam arti yang seluas-luasnya, agar di kalangan rakyat timbul keyakinan yang kokoh akan kebenaran dan kemampuan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan dasar negara Indonesia, dan kemauan serta tekad untuk mengamalkannya secara nyata. Oleh sebab itu pendidikan tersebut harus merupakan suatu proses yang berjalan secara teratur, terarah, dan terus-menerus berdasarkan kebijaksanaan, program dan metode yang setepat-tepatnya dalam rangka memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila.

Penetapan P-4 itu merupakan suatu bagian atau usaha pembangunan ideologi nasional kita, yang pada gilirannya adalah bagian esensial pembangunan nasional Indonesia. Karena pembangunan nasional kita pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, maka kita tidak boleh terpaku pada pembangunan fisik saja. Walaupun prioritas pembangunan nasional diletakkan pada pembangunan ekonomi, bidang-bidang lain sama sekali tidak boleh diabaikan. Bidang apa pun diutamakan, prioritas tidak boleh berdiri sendiri. Pembangunan satu bidang harus merupakan bagian dan pendukung keseluruhan pembangunan nasional. Semuanya

harus bertolak dari cita-cita kemasyarakatan Pancasila dan oleh sebab itu harus ditempatkan dalam konteks perwujudan masyarakat Pancasila. Itulah sebabnya mengapa pembangunan nasional kita pahami sebagai pengamalan Pancasila.

Dalam kerangka pemikiran itu menjadi jelas makna dan urgensi krida III dari Panca Krida Kabinet Pembangunan IV sekarang ini, yaitu "Meningkatkan pemasyarakatan ideologi Pancasila dalam mengembangkan Demokrasi Pancasila dan P-4 dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa." Secara demikian menjadi jelas pula bahwa pemasyarakatan Pancasila adalah bagian pembangunan bidang ideologi.

Dalam bab ini kita akan membicarakan secara berturut-turut arti pembangunan ideologi Pancasila, tujuan dan hakikatnya, sarana-sarana yang digunakan, para pelakunya dan langkah-langkah yang telah diambil sejauh ini dengan hasil-hasil dan kekurangan-kekurangannya. Sebagai penutup akan disajikan beberapa saran perbaikan, peningkatan dan penyempurnaannya.

ARTI PEMBANGUNAN IDEOLOGI PANCASILA

Untuk memahami arti pembangunan ideologi Pancasila, akan kita tinjau arti ideologi Pancasila, baik formal maupun material, arti pembangunan ideologi dan pentingnya, khususnya dalam rangka pembangunan nasional kita.

Arti Ideologi Pancasila

Pengertian ideologi dewasa ini amat berbeda-beda, sehingga tidak ada definisi yang berlaku secara umum. Dalam pengertian-pengertian itu terungkap bahwa ideologi mencakup ide-ide, unsur kepentingan dan cita-cita yang terkait dengan aksi. Penggabungan segi-segi itu sering menimbulkan pemahaman ideologi sebagai sesuatu yang melibatkan suatu komitmen total. Namun ada pula orang yang menganggap ideologi sebagai sesuatu yang bersifat parsial. Dengan demikian tidaklah mengherankan bahwa dewasa ini terdapat bermacam-macam persepsi mengenai ideologi. Ada yang menganggap era ideologi sudah lampau sehingga tiada gunanya memikirkan dan membicarakannya, tetapi banyak juga orang yang sibuk mencari atau menyusun ideologi baru.

Bagaimanapun ideologi adalah suatu kenyataan sejarah dan harus dipahami sebagai bagian dari sejarah umat manusia yang berkembang secara berangsur-angsur. Pangkalnya adalah manusia, manusia yang berideologi, bermasyarakat, bernegara, dan beragama, mengembangkan ilmu pengetahuan dan lain sebagainya.

Bagi kita bangsa Indonesia, ideologi adalah sesuatu yang sangat berharga dan relevan. Ideologi adalah pedoman perjuangan kita untuk mewujudkan cita-

cita nasional kita. Seperti ditegaskan oleh Presiden Soeharto, tanpa pegangan hidup suatu bangsa akan terombang-ambing oleh berbagai masalah besar yang dihadapinya, baik masalah-masalah dalam negeri, maupun masalah-masalah luar negeri. Pegangan hidup itu sangat perlu, buat masa kini maupun masa depan, lebih-lebih bagi bangsa yang dalam pertumbuhannya selalu mengalami cobaan-cobaan yang berat seperti bangsa Indonesia.

Sebagai pedoman perjuangan, ideologi mencakup ajaran-ajaran yang mendasar mengenai perjuangan itu. Ia bersumber pada pandangan hidup bangsa yang mencakup pikiran-pikiran mendasar mengenai manusia, dunia, masyarakat dan negara, baik yang berkenaan dengan sifat statisnya maupun yang menyangkut dinamikanya, baik yang berkenaan dengan strukturnya maupun yang menyangkut kebudayaannya.

Ideologi adalah suatu sistem kepercayaan yang ditimba dari nilai-nilai budaya dan dikaji dalam perjalanan sejarah bangsa. Sistem kepercayaan itu adalah suatu keyakinan yang tumbuh dari pengalaman hidup dan kehidupan bangsa, dalam realisme sejarah yang dihayati secara dinamis dan kreatif. Ideologi bangsa Indonesia telah diuji berkali-kali dalam berbagai peristiwa sejarah bangsa dan negara kita ketika dilakukan usaha-usaha untuk melenyapkannya dan menggantinya dengan ideologi-ideologi lain.

Sebagai pedoman perjuangan, ideologi bangsa kita mempunyai sifat dinamis dan kreatif. Ia menjadi pedoman bagi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Secara demikian ideologi akan selalu terkait dengan kehidupan bangsa sebagai suatu pergerakan kebangsaan yang terus-menerus. Sebagai pedoman perjuangan, ideologi itu selanjutnya melibatkan suatu komitmen manusia Indonesia baik secara pribadi maupun secara kolektif.

Dari segi materinya, ideologi bangsa dan negara Indonesia adalah pandangan hidup bangsa yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara RI Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, lima sila yang dihimpun sebagai kesatuan yang bulat. Dengan demikian sila-sila Pancasila itu adalah pedoman perjuangan bangsa dan negara Indonesia untuk membangun masa depan yang lebih baik berupa masyarakat Pancasila.

Pembangunan Ideologi Pancasila

Biarpun mempunyai jangkauan yang luas, pembangunan ideologi pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila,

manusia yang menghayati dan mengamalkan sila-silanya dalam kehidupannya sehari-hari, baik kehidupan pribadi maupun kehidupan masyarakat dan negara. Dengan demikian pembangunan ideologi adalah bagian pembangunan nasional yang bertujuan untuk membangun masyarakat Pancasila. Kita membangun masyarakat Pancasila terutama dengan membangun manusia-manusia Pancasila. Hanya merekalah yang dapat membangun masyarakat Pancasila. Orang-orang yang tidak merasa memiliki, tidak mengerti dan tidak mengamalkan Pancasila, akan sulit melakukan hal itu.

Selanjutnya pembangunan ideologi dilakukan dengan memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila. Pembangunan manusia adalah pembangunan kebudayaan, sedangkan salah satu usaha dan bagian pembangunan kebudayaan adalah pendidikan. Hal ini berarti bahwa pendidikan Pancasila harus ditujukan untuk membangun manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila, bukan semata-mata ditujukan untuk menambah pengetahuan dan pengertian tentang sila-sila Pancasila, akan tetapi juga meliputi pemahaman dan penghargaannya sebagai nilai dalam rangka pembentukan sikap dan perilaku yang mengungkapkannya.

Sebagai pedoman untuk menghayati dan mengamalkan ideologi nasional kita, P-4 merupakan bahan pokok pendidikan Pancasila. Selanjutnya, karena ideologi bersifat integral dan terwujud dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan, P-4 dilengkapi dengan bahan-bahan kenegaraan dan kemasyarakatan lain sehingga pendidikan ideologi juga menjadi wahana pendidikan politik. Oleh sebab itu UUD 1945 dan GBHN juga dimasukkan dalam pendidikan Pancasila. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa Pancasila dituangkan dalam UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam GBHN, sehingga ketiga bahan itu merupakan satu kesatuan.

Pentingnya Pembangunan Ideologi

Dari uraian di atas mengenai arti ideologi dan pembangunannya, jelaslah bahwa pembangunan ideologi Pancasila sangat penting dan bahkan perlu. Karena tujuan pembangunan nasional adalah "mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila" dan "landasan pembangunan nasional adalah Pancasila dan UUD 1945," sila-sila Pancasila harus diamalkan dalam segala bidang kehidupan masyarakat dan negara dan dalam rangka itu perlu dimasyarakatkan dan dibudayakan. Oleh sebab itu ditegaskan dalam GBHN bahwa "harus makin digalakkan usaha memasyarakatkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4) yang dalam Pelita Ketiga telah dilaksanakan dengan hasil-hasil yang positif."

Seperti ditegaskan oleh Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983, pemasyarakatan ideologi Pancasila merupakan prasyarat bagi pe-

memantapkan pelaksanaan pembangunan selanjutnya sebagai pengamalan Pancasila dan bagi pelestarian kehidupan bangsa dan negara kita. Ini berarti bahwa usaha menciptakan kerangka landasan dalam Repelita IV harus berisi langkah-langkah untuk memantapkan sistem politik, sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya kita yang makin nyata didasari, dijiwai dan diarahkan oleh Pancasila.

Selain itu, karena pendidikan nasional berdasarkan Pancasila, maka dalam rangka pelaksanaannya perlu dilakukan usaha-usaha penghayatan dari pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat. Oleh sebab itu pendidikan Pancasila, termasuk pendidikan moral Pancasila dan pendidikan pelaksanaan P-4 harus makin ditingkatkan dalam kurikulum sekolah, mulai dari tingkat taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, dan di lingkungan masyarakat.

Selain itu ditegaskan dalam GBHN : "Dalam rangka memantapkan kehidupan politik yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 perlu dilanjutkan, ditingkatkan dan diperluas usaha-usaha untuk memasyarakatkan P-4 yang dilaksanakan melalui pendidikan, penataran dan usaha-usaha lainnya, di seluruh lapisan masyarakat. Pendidikan politik lebih ditingkatkan, agar rakyat makin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara sehingga ikut secara aktif dalam kehidupan kenegaraan dan pembangunan, serta untuk lebih memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa."

TUJUAN DAN HAKIKAT PEMBANGUNAN IDEOLOGI

Setelah melihat arti ideologi dan pembangunannya serta arti pentingnya sebagai bagian pembangunan nasional, kita akan membahas tujuan dan hakikatnya.

Tujuan Pembangunan Ideologi

Tujuan pembangunan ideologi adalah membangun manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila dan membangun masyarakat Indonesia menjadi masyarakat Pancasila. Kedua tujuan ini saling berkaitan dan saling menunjang. Hanya manusia-manusia Pancasila dapat membangun masyarakat Pancasila. Sebaliknya masyarakat Pancasila, setelah dibangun, akan membangun manusia Pancasila.

Membangun Manusia Pancasila

Yang dimaksud dengan manusia Pancasila ialah manusia yang atas keyakinannya sendiri mengamalkan sila-silanya dalam kehidupannya sehari-hari baik

pribadi maupun bersama dalam masyarakat dan negara. Karena sila masing-masing mewajibkan kita untuk melakukan atau menghindari tindakan-tindakan tertentu, maka manusia Pancasila dapat dilukiskan secara lebih terinci sebagai orang yang sebagai kebiasaan melakukan atau tidak melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut :

- a. percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama atau kepercayaannya, menghormati pemeluk agama dan penganut kepercayaan lain dan bekerjasama dengan mereka, sehingga terbina kerukunan hidup, menghormati kebebasan sesama manusia untuk beribadah menurut agamanya atau kepercayaannya itu, tidak memaksakan agama atau kepercayaannya pada orang lain;
- b. memperlakukan setiap orang sesuai dengan keluhuran martabatnya sebagai makhluk Tuhan yang berakal budi, mengakui persamaan derajat, hak dan kewajiban semua orang, bersikap tenggang rasa, tidak semena-mena terhadap orang lain, suka melakukan tindakan kemanusiaan, menganggap bangsa Indonesia sebagai bagian umat manusia dan oleh sebab itu menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain;
- c. mencintai tanah air dan bangsanya, menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara, memajukan persatuan dan kesatuan bangsa, menjunjung tinggi kebudayaan nasional;
- d. menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia, ikut secara aktif dalam kehidupan negara dan masyarakat, tidak memaksakan pendapat atau kemauannya pada orang lain, menempuh jalan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, mengusahakan agar musyawarah itu diliputi semangat kekeluargaan dan dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani, mengusahakan agar keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara moral, dan dengan itikad baik menerima dan melaksanakan keputusan bersama;
- e. memberikan kepada sesama dan negara apa yang menjadi hak masing-masing, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban, menghormati hak-hak sosial sesama, suka memberikan pertolongan kepada orang yang membutuhkannya, tidak memeras orang lain, tidak bersifat boros dan tidak bergaya hidup mewah di tengah-tengah masyarakat miskin, tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum, ikut memperjuangkan undang-undang sosial, pendek kata ikut memperjuangkan pembangunan suatu tata masyarakat di mana semua lapisan ikut secara aktif dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, dan secara demikian ikut menikmati kesejahteraan lahir batin.

Membangun Masyarakat Pancasila

Masyarakat Pancasila adalah masyarakat yang dalam rangka pengamalan Pancasila :

- a. percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjamin kemerdekaan agama bagi semua warganya, membina sikap saling menghormati dan kerjasama antara umat beragama dan penganut kepercayaan sehingga terwujud kerukunan hidup, menciptakan suasana yang menunjang kehidupan beragama dan berkepercayaan, dan memajukan hidup keagamaan dewasa, termasuk hidup susila dan partisipasi dalam pembangunan nasional;
- b. menghormati harkat dan martabat semua orang sebagai makhluk Tuhan yang berakal budi, mengakui persamaan derajat, hak dan kewajiban semua orang, mengembangkan sikap tenggang rasa, melawan sikap sewenang-wenang terhadap orang, menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, melakukan tindakan-tindakan kemanusiaan, merasa dirinya sebagai bagian umat manusia dan oleh sebab itu menghormati bangsa-bangsa lain dan bekerjasama dengan mereka untuk membangun tata dunia baru yang lebih baik;
- c. menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, mencintai tanah air, bangsa dan negara Indonesia, bangga sebagai bangsa Indonesia, memajukan pergaulan dan pembauran antargolongan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang bhinneka tunggal ika, menghargai dan mengembangkan kebudayaan nasional termasuk bahasa nasional;
- d. mengutamakan kepentingan bersama dan negara, mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, dengan itikad baik menerima dan melaksanakan keputusan bersama, tidak memaksakan pendapat dan kemauan pada orang lain, membina persatuan dan kesatuan bangsa, mengusahakan diadakannya pendidikan politik agar rakyat makin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara sehingga ikut secara aktif dalam kehidupan negara dan pembangunan nasional;
- e. memelihara sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong, menjaga adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, memperjuangkan terwujudnya suatu tata di mana semua lapisan ikut secara aktif dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya nasional, sehingga dapat menikmati kesejahteraan lahir batin, melawan pemborosan dan gaya hidup mewah, mencegah terjadinya perbuatan yang merugikan kepentingan umum, membantu warga yang lemah kedudukannya, memperjuangkan agar dibuat dan dilaksanakan undang-undang sosial.

Dengan demikian masyarakat Pancasila pada hakikatnya adalah masyarakat manusiawi, yaitu masyarakat yang menjunjung tinggi martabat luhur dan hak-

hak asasi warganya dan menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup secara memadai. Masyarakat semacam itu memungkinkan para warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan diri dan segala kemampuannya sehingga mencapai kesejahteraan lahir batinnya secara merdeka sesuai dengan kata hatinya, serta menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain sebagai sesama warga umat manusia untuk membangun suatu tata dunia baru yang aman, damai, adil dan makmur.

Usaha-usaha Pembangunan Ideologi

Untuk mencapai tujuan pembangunan ideologi itu -- manusia-manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila -- nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung dalam Pancasila harus dimasyarakatkan dan dibudayakan. Di bawah ini akan kita bicarakan apakah arti memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila itu dan kegiatan-kegiatan yang diperlukan.

Memasyarakatkan Pancasila

Dalam rangka pembangunan manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila, pertama-tama sila-sila Pancasila harus dimasyarakatkan, artinya disebarluaskan di kalangan masyarakat agar semua warganya mengetahui, memahami dan menerimanya sebagai nilai-nilai yang akan menjadi pedoman sikap dan perilaku masing-masing orang maupun masyarakat. Secara konkret ini berarti menyebarluaskan P-4 yang memuat 36 butir mutiara yang diturunkan dari sila-sila Pancasila dalam rangka penghayatan dan pengamalannya. Butir-butir itu perlu disampaikan kepada seluruh masyarakat sebagai norma-norma yang harus dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Dengan demikian tujuan pemasyarakatan Pancasila adalah agar norma-norma yang dijabarkan dari Pancasila sebagai pedoman sikap dan perilaku semua warga negara dan penyelenggara negara diketahui, dipahami dan diterima untuk kemudian dihayati dan diamalkan dalam kehidupan mereka. Secara demikian sikap dan perilaku rakyat dan penyelenggara negara akan benar-benar berlandaskan norma-norma Pancasila dan dijiwai olehnya, sehingga mereka menjadi manusia-manusia Pancasila yang akan membangun masyarakat Pancasila.

Pemasyarakatan Pancasila itu terutama dilakukan melalui pendidikan, penerangan dan usaha-usaha lain di seluruh lapisan masyarakat. Sehubungan dengan itu dalam GBHN ditegaskan: "Pendidikan Pancasila termasuk pendidikan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4), Pendidikan Moral Pancasila serta unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembang-

kan jiwa, semangat dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda harus makin ditingkatkan dalam kurikulum sekolah, mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta, dan di lingkungan masyarakat.”

Membudayakan Pancasila

Pemasyarakatan Pancasila dimaksud untuk membudayakannya, yaitu untuk menjadikan nilai-nilai dan norma-norma Pancasila pola-pola kebudayaan nasional Indonesia dalam arti bahwa seluruh masyarakat menerimanya sebagai pedoman kehidupannya di segala bidang dan warganya masing-masing mengamalkannya dalam sikap dan perilakunya.

Secara umum kebudayaan dapat dibatasi sebagai keseluruhan proses kegiatan rohani dan jasmani manusia dengan segala hasilnya. Manusia melakukannya untuk mempertahankan dan meningkatkan mutu eksistensinya di dunia. Dalam rangka itu manusia menghadapi tantangan-tantangan dengan segala permasalahannya dan dalam proses itu mengembangkan kemampuan-kemampuannya. Interaksi antara gagasan-gagasan, nilai-nilai, kemampuan-kemampuan manusia dan alam lingkungannya menghasilkan pola-pola penghayatan dan perilaku yang terjalin sebagai suatu keseluruhan yang utuh. Pola-pola itu memberikan kepastian dan makna kepada perilaku dan kehidupan manusia. Secara demikian pola-pola itu berfungsi sebagai kerangka orientasi bagi masyarakat dan anggotanggotanya sehingga menjadi faktor integrasi pribadi manusia dan masyarakat.

Pada dasarnya kebudayaan dimaksudkan untuk memungkinkan dan mempermudah manusia dan masyarakat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, termasuk kebutuhan untuk mempertahankan hidup dan meningkatkan mutunya secara teratur, tertib dan aman. Kebudayaan harus selalu mempunyai nilai hidup, artinya melayani kehidupan manusia dan pengembangannya. Dalam rangka itu manusia menciptakan teknik-teknik dan organisasi-organisasi untuk meningkatkan atau mencapai efisiensi kerja guna mencapai hasil sebanyak mungkin dengan tenaga dan sarana yang tersedia. Manusia selalu memperbaiki kegunaannya itu dalam pembaharuan-pembaharuan dan penemuan-penemuan baru. Oleh sebab itu kebudayaan juga dapat dibatasi sebagai keseluruhan penemuan manusia demi perbaikan hidupnya sebagai manusia. Hal ini tidak hanya menyangkut kehidupan fisiknya melainkan juga kehidupan rohaninya. Dengan demikian kebudayaan mencakup teknologi, sistem ekonomi, sistem sosial, bahasa, seni, ilmu pengetahuan dan agama termasuk moralnya. Semuanya biasa disebut universal budaya (*cultural universals*) karena bersifat umum, ditemukan pada semua kebudayaan.

Unsur-unsur kebudayaan itu dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu *pola kebudayaan* dan *pranata sosial*. Yang pertama terutama menyangkut perorangan

dan meliputi pola-pola penghayatan manusia terhadap dirinya sendiri, Tuhan dan lingkungannya termasuk sesama manusia, masyarakat dan makhluk-makhluk lain. Pola-pola itu tumbuh dan terwujud sebagai hasil belajar di dalam proses interaksi manusia dengan alam dan sesamanya dalam masyarakat, yaitu interaksi sosial antara pribadi dengan pribadi, pribadi dengan kelompok dan antarkelompok. Sebaliknya pranata sosial meliputi pola perilaku manusia dalam interaksi sosialnya di berbagai bidang, yang dijiwai oleh pola-pola kebudayaan yang hidup dalam jiwa para warga masyarakat.

Selanjutnya *pola kebudayaan* terdiri atas tiga jenis unsur, yaitu gagasan atau keyakinan, nilai dan lambang ekspresif. Jenis yang pertama adalah keseluruhan gagasan atau keyakinan tentang dunia transenden, alam semesta, manusia, hubungan manusia dengan alam, dengan sesama, waktu, kerja, hidup, kematian, penderitaan dan lain sebagainya. Gagasan-gagasan itu menimbulkan keyakinan atau kepercayaan tertentu yang mempengaruhi perilaku manusia. Sistem gagasan ini meliputi sistem pengetahuan, sistem religi, sistem pandangan hidup dan ideologi, sistem teknologi, mitos dan sistem moral.

Sistem nilai adalah keseluruhan gagasan manusia tentang hal-hal yang dianggap berharga dan dihayati. Ia dijiwai oleh sistem gagasan dan mencakup nilai-nilai tentang hidup, karya, hubungan antarmanusia, waktu, alam, masyarakat dan lain sebagainya. Hal-hal itu dihayati sebagai cita-cita yang harus diwujudkan dalam kenyataan di segala bidang kehidupan manusia. Dengan maksud itu nilai-nilai dituangkan dalam *norma-norma* yang menjadi pedoman sikap dan perilaku manusia sehingga operasional. Sistem norma meliputi norma-norma agama, budi pekerti atau moral, hukum dan sopan santun. Ia berfungsi pula untuk mengendalikan masyarakat dan mewujudkan ketertiban yang memungkinkan para warganya hidup wajar sebagai manusia.

Gagasan, nilai dan perasaan diungkapkan dalam *lambang-lambang ekspresi* atau tanda-tanda konvensional yang diciptakan sebagai sarana komunikasi antarmanusia. Dalam sistem lambang ini termasuk kata-kata, isyarat, tulisan, lukisan, nyanyian dan lain sebagainya.

Pranata sosial adalah pola tingkah laku sosial, peranan dan hubungan yang bersifat relatif permanen, yang diciptakan oleh masyarakat sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok tertentu. Seluruh pranata sosial itu merupakan suatu sistem, yang dijiwai oleh sistem gagasan dan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat. Ia mencakup pranata-pranata keagamaan, perkawinan, kekerabatan, pendidikan, ekonomi, hukum dan lain sebagainya.

Mengenai Pancasila dapat dikatakan dalam hubungan ini bahwa ia mencakup gagasan-gagasan pokok mengenai segala sesuatu, termasuk hal-hal yang

dianggap baik (nilai). Hal-hal yang dianggap baik itu dihayati dan dijadikan norma sikap dan perilaku orang masing-masing dan masyarakat. Misalnya menghormati sesama manusia adalah baik, suatu nilai, dan oleh sebab itu kita menghayati dan wajib mengamalkannya dan timbullah norma "hormatilah sesama manusia." Demikian pun Tuhan Yang Maha Esa adalah nilai, nilai tertinggi, dan oleh sebab itu timbullah norma "percayalah dan takwalah kepada Tuhan Yang Maha Esa."

Selanjutnya nilai-nilai itu dituangkan dalam pranata-pranata sosial. Dalam masyarakat orang-orang saling menghormati hak-haknya. Menghina sesama adalah buruk dan oleh sebab itu tidak boleh dilakukan dan barang siapa melakukannya bisa dituntut di muka pengadilan dan dijatuhi hukuman. Dalam perkawinan kedudukan suami-isteri adalah seimbang sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab yang mengakui persamaan semua orang. Demokrasi adalah baik dan oleh sebab itu dituangkan dalam susunan negara dan norma-norma yang mengatur cara penyelesaian masalah-masalah bersama dan seterusnya. Pendek kata, Pancasila mencakup gagasan-gagasan pokok yang dianggap baik dan dihayati sebagai nilai dan oleh sebab itu dituangkan dalam norma-norma yang mengatur perilaku perorangan (pola kebudayaan) maupun sikap dan perilaku masyarakat (pranata sosial).

Perlu diusahakan agar orang-orang Indonesia mengenal dan menerima sila-sila Pancasila sebagai nilai dan menggunakannya sebagai norma atau pedoman sikap dan perilaku mereka sebagai perorangan maupun masyarakat. Dengan kata lain, Pancasila harus menjadi nilai dan norma bagi tiap-tiap orang Indonesia dan masyarakatnya. Itulah yang dimaksud membudayakan Pancasila. Tujuannya adalah mencapai manusia-manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila.

SARANA-SARANA PEMBANGUNAN IDEOLOGI

Untuk membangun manusia-manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila dengan memasyarakatkan dan membudayakan nilai-nilai serta norma-norma Pancasila, kita dapat menggunakan sejumlah sarana, antara lain pendidikan Pancasila, penataran P-4, seminar dan diskusi, media komunikasi massa dan tulisan.

1 Pendidikan Pancasila

Sarana pertama yang dapat digunakan ialah pendidikan moral Pancasila dalam keluarga, lingkungan masyarakat dan sekolah. Seperti kita ketahui, keluarga adalah lembaga prokreasi dan pendidikan manusia-manusia baru dalam

rangka pelestarian umat manusia. Dalam keluarga anak-anak dididik dan dibin menuju kedewasaan dan kepribadian. Dapat dikatakan bahwa keluarga adalah lembaga pendidikan khususnya pendidikan moral anak-anak. Dalam pembagian tugas pendidikan manusia yang menyeluruh antara pelaku-pelakunya, pendidikan moral terutama adalah tanggungjawab orang tua dan lembaga keagamaan, sedangkan pendidikan akal budi atau ilmu pengetahuan terutama dilakukan di sekolah, khususnya sekolah negeri. Pendidikan moral itu harus mencakup pendidikan moral Pancasila. Orang tua diharapkan mengajarkannya kepada anak-anak mereka dan membentuk mental mereka dengan budi pekerti Pancasila. Anak-anak harus dilatih mengamalkannya dalam perilaku mereka sehari-hari sejak usia muda. Dengan maksud itu orang tua bukan saja harus mengetahui moral Pancasila melainkan juga mengamalkannya, sehingga dapat menjadi teladan bagi anak-anak mereka.

Pendidikan Pancasila yang diberikan dalam keluarga itu diteruskan dan ditingkatkan dalam *sekolah*. Perhatian utama diberikan kepada perluasan dan memperdalam pengetahuan mengenai Pancasila melalui pengajaran, akan tetapi segi pendidikan watak berdasarkan moral Pancasila tidak boleh diabaikan. Perlu diusahakan agar anak-anak belajar mengamalkan sila-silanya dan menggunakannya sebagai tolok ukur sikap dan perilaku mereka. Dengan demikian para guru tidak hanya diharapkan menguasai bahannya melainkan juga mengamalkannya sendiri sehingga juga dapat menjadi teladan. Agar efektif pengajaran mereka, sikap dan perilaku mereka harus mengejawantahkan Pancasila. Selain itu, suasana di sekolah pun harus dijiwai oleh sila-silanya.

Penataran P-4

Seorang yang telah mendapat pendidikan Pancasila di sekolah dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi kiranya dapat dianggap telah cukup mengenal dan memahami sila-silanya sehingga dapat menghayati dan mengamalkannya dalam kehidupannya sehari-hari. Akan tetapi belum banyak orang yang mendapatkan pendidikan itu, sehingga bagi kebanyakan orang dewasa diperlukan kursus-kursus berupa penataran P-4. Yang paling penting ialah penataran P-4 yang diselenggarakan BP-7, yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan pembinaan pendidikan P-4 bagi seluruh lapisan masyarakat dan lingkungan lembaga-lembaga negara.

Penataran P-4 dimaksud sebagai bimbingan bagi para peserta atau petatar untuk mendalami, memahami dan menghayati gagasan-gagasan Pancasila mengenai manusia dan masyarakat yang kita cita-citakan, untuk kemudian mengamalkannya dalam kehidupan mereka. Oleh sebab itu suasananya tidak boleh suasana monolog seperti di sekolah dasar melainkan harus suasana dialog. Para manggala atau penatar harus selalu melibatkan para peserta dalam dialog.

dan diskusi. Para petatar harus diberi kesempatan sebanyak mungkin untuk mengajukan pendapat atau pemahaman mereka secara lisan dalam diskusi maupun secara tertulis dalam makalah-makalah yang digunakan sebagai bahan diskusi. Dengan cara ini diharapkan agar se usai penataran setiap petatar mengenal, memahami dan menghayati nilai-nilai dan norma-norma Pancasila untuk kemudian mengamalkannya dalam sikap dan perilaku mereka dalam masyarakat.

Bahan yang dapat digunakan bukan saja P-4, melainkan juga UUD 1945 dan GBHN. Ketiga bahan itu saling terjalin dan saling menunjang dan merupakan suatu kesatuan yang bulat. Pancasila menjiwai UUD 1945 dan dituangkan dalam pasal-pasal nya, sehingga UUD 1945 hanya akan kita pahami kalau kita memahami Pancasila. Selanjutnya pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pancasila dan dituangkan dalam UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam GBHN sebagai strategi pembangunan nasional kita sehingga menjadi operasional.

Seminar dan Diskusi

Pancasila juga dapat dimasyarakatkan melalui seminar dan ceramah dengan diskusi. Seminar dapat diadakan secara nasional atau lokal dengan mengundang orang-orang yang dianggap menguasai materi sebagai pembawa makalah dan peminat-peminat lain sebagai peserta diskusi. Dari segi pemasyarakatan yang penting di sini ialah partisipasi aktif para peserta dalam tukar pikiran. Maksudnya ialah agar sila-sila Pancasila dan implikasi-implikasinya diselami untuk kemudian dihayati dan diamalkan. Secara demikian para peserta juga akan dapat memasyarakatkannya sendiri di lingkungan lain melalui ceramah, diskusi, siaran radio dan tulisan.

Media Komunikasi Massa

Media komunikasi massa kita juga dapat menjadi sarana yang efektif untuk memasyarakatkan Pancasila. Pers, siaran radio dan televisi, pertunjukan film, sandiwara dan sebagainya dapat menyebarluaskan pengetahuan mengenai nilai-nilai dan norma-norma Pancasila. Khususnya televisi dan film bisa menjadi sarana yang efektif, bukan saja karena bisa menjangkau seluruh tanah air, tetapi juga karena dapat memikat dan mempengaruhi para penonton asal cara penyajiannya baik dan menarik, terutama dalam bentuk sandiwara yang khusus disusun untuk membawakan nilai-nilai Pancasila. Demikian pun pertunjukan tradisional seperti wayang, ludruk dan sebagainya dapat digunakan untuk menyebarkan nilai-nilai itu.

Tulisan

Tidak kalah pentingnya sebagai sarana pemasyarakatan Pancasila adalah tulisan yang diterbitkan dalam bentuk buku, brosur atau karangan dalam majalah dan koran. Buku pada umumnya agak terbatas jumlah peminatnya, tetapi dapat membahas nilai-nilai Pancasila secara mendalam. Majalah umumnya mencapai jumlah pembaca yang lebih besar, sedangkan karangan-karangannya dapat membicarakan sila-sila Pancasila secara mendalam, lagi pula membahas masalah-masalah yang dihadapi masyarakat dari sudut pandangan Pancasila. Karangan-karangan yang dimuat dalam koran dapat mencapai jumlah pembaca yang lebih besar lagi, akan tetapi pembahasannya tidak dapat begitu lengkap dan mendalam. Selain itu koran umumnya tidak disimpan oleh pembacanya seperti buku atau majalah.

PELAKU-PELAKU PEMBANGUNAN IDEOLOGI

Dalam uraian di atas telah disinggung sejumlah pelaku pembangunan ideologi seperti orang tua, guru, BP-7, media komunikasi massa dan para penulis. Di bawah ini kita akan membahas soal ini secara lebih sistematis dalam dua kelompok, yaitu para pelaku di pihak pemerintah dan para pelaku dalam masyarakat.

Pemerintah

Sebagai lembaga yang terutama bertugas untuk mengusahakan terwujudnya cita-cita dan tujuan nasional seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan batang tubuhnya, pemerintah mempunyai tanggung jawab istimewa atas pembangunan ideologi sebagai bagian esensial pembangunan nasional. Dalam hubungan ini dapat disebutkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, BP-7 Pusat dan Daerah, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Penerangan.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan

Sebagai lembaga pemerintah yang secara spesifik bertanggungjawab atas pendidikan nasional dan pembangunan kebudayaan nasional, Departemen P dan K adalah juga pelaku utama pembangunan ideologi Pancasila. Pendidikan nasional dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan oleh sebab itu harus memainkan peranan penting dalam pembangunan manusia Pancasila. Sehubungan dengan itu, dalam GBHN ditetapkan :

Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila, bertujuan untuk meningkatkan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan dan ketrampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan dan cinta tanah air, agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggungjawab atas pembangunan bangsa. Dalam rangka melaksanakan pendidikan nasional perlu diperluas dan ditingkatkan usaha-usaha penghayatan dan pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat. Pendidikan Pancasila termasuk pendidikan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4), Pendidikan Moral Pancasila serta unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa, semangat dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda harus makin ditingkatkan dalam kurikulum sekolah, mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta, dan di lingkungan masyarakat.

Sesuai dengan itu, seperti kita lihat di atas, pendidikan Pancasila dimasukkan dalam kurikulum sekolah berupa Pendidikan Moral Pancasila dalam kurikulum sekolah sampai tingkat SLTA dan kuliah ideologi Pancasila dalam kurikulum perguruan tinggi. Dengan maksud itu Departemen P dan K telah menyusun buku PMP untuk SD, SMPP dan SLTA, sedangkan untuk kuliah ideologi Pancasila belum ada buku tertentu, tetapi maksudnya jelas, yaitu memperdalam dan memperluas pengetahuan mengenai pandangan hidup bangsa dan dasar negara Pancasila. Selain itu departemen menyiapkan tenaga-tenaga pengajar Pancasila.

BP-7 Pusat dan Daerah

Kalau Departemen P dan K menangani pendidikan moral Pancasila bagi anak-anak usia sekolah, BP-7 adalah lembaga pemerintah nondepartemen yang otonom dan langsung di bawah Presiden RI yang menangani pendidikan Pancasila bagi orang-orang dewasa. Tugas pokoknya ialah melaksanakan pembinaan pendidikan pelaksanaan P-4 di lingkungan lembaga-lembaga pemerintah dan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dalam rangka itu BP-7 menyelenggarakan penataran P-4 untuk para calon petatar yang diperlukan oleh organisasi-organisasi politik dan kemasyarakatan dan lembaga-lembaga pemerintah, dan melakukan pembinaan, pengawasan serta koordinasi penyelenggaraan pendidikan P-4 oleh organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga pemerintah itu.

BP-7 dibentuk di pusat dan di daerah-daerah sampai daerah tingkat II. Prioritas utama penataran P-4 diberikan kepada pegawai negeri sipil maupun militer dengan pertimbangan bahwa mereka adalah aparatur pelaksana penyelenggaraan pemerintahan negara dan panutan formal dalam masyarakat Indonesia. Dalam kehidupan masyarakat kita yang masih paternalistis teladan para pemimpin sangat penting dalam proses pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila. Krida kedua Kabinet Pembangunan IV adalah meningkatkan pendayagunaan aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan

berwibawa. Dalam rangka itu diusahakan agar pegawai negeri tidak menyalahi norma-norma Pancasila seperti korupsi, komersialisasi jabatan, pungutan liar, penyalahgunaan kekuasaan, pemborosan, tetapi juga agar mereka menganut pola hidup sederhana, jujur, berdedikasi dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas, dan selalu mawas diri.

Departemen Dalam Negeri

Pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila adalah juga tugas Departemen Dalam Negeri, khususnya Direktorat Jenderal Sosial Budaya. Dalam rangka itu departemen mengusahakan agar seluruh jajaran pegawainya mengenal, memahami, menghayati dan mengamalkan sila-silanya dalam sikap dan perilaku sehari-hari. Khususnya mereka yang langsung berhubungan dengan masyarakat diharap bukan saja menguasai bahan melainkan juga benar-benar menghayati dan mengamalkannya sehingga dapat menjadi teladan. Mereka menjadi kurang efektif memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila di kalangan masyarakat kalau kata-kata mereka tidak didukung oleh sikap dan perilaku yang mencerminkan sila-silanya, dengan kata lain, kalau mereka sendiri bukan manusia Pancasila.

Departemen Penerangan

Seperti Departemen P dan K secara khusus bertanggungjawab atas pendidikan Pancasila anak-anak usia sekolah, demikian pun Departemen Penerangan bertanggungjawab atas pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila di kalangan orang dewasa. Dalam rangka itu Departemen bukan saja menyebarluaskan nilai-nilai dan norma-norma Pancasila di kalangan masyarakat melalui penerbitan dan siaran radio serta televisi, melainkan juga mendorong media massa untuk melakukannya dan mengawasi serta membimbing pelaksanaannya. Maksudnya ialah agar media massa ikut secara aktif memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila.

Departemen melakukan kegiatan penerangan dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Untuk itu penerangan dan media massa diharap menggelorakan semangat pengabdian dan perjuangan bangsa, memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional, mempertebal rasa tanggungjawab dan disiplin nasional, memasyarakatkan kebudayaan dan kepribadian nasional, dan menggalakan partisipasi rakyat dalam pembangunan. Pembinaan media massa nasional maupun lokal harus berdasarkan semangat Pancasila, agar media massa mampu menunjang usaha pembangunan manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila dengan membudayakan Pancasila dan UUD 1945 dalam semua segi kehidupan masyarakat. Dalam rangka itu penerangan dan media massa ikut memasyarakatkan P-4.

Masyarakat

Pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila dalam rangka pembangunan-pembangunan manusia dan masyarakat Pancasila bukanlah semata-mata tugas pemerintah melainkan juga seluruh masyarakat, khususnya keluarga, organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan termasuk organisasi keagamaan.

Keluarga

Keluarga dapat memainkan peranan yang penting dan bahkan menentukan dalam proses pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila di kalangan anggotanya yang masih muda. Pada hakikatnya keluarga bukan saja lembaga di mana pria dan wanita saling membantu dan saling melengkapi dalam rangka mengembangkan diri dan mewujudkan kesejahteraan pribadi (tujuan pribadi) melainkan juga sebagai lembaga prokreasi dan pendidikan manusia-manusia baru. Sebagai ayah-ibu, suami-isteri wajib membesarkan dan mendidik anak-anak mereka menuju kedewasaan, termasuk kedewasaan moral. Dalam proses perkembangannya menuju kedewasaan, si anak terutama memerlukan suatu situasi yang menunjang proses itu. Situasi itu pertama-tama berupa kesatuan ayah-ibu yang merupakan jaminan alamiah baginya. Dari kesatuan itu timbul situasi pendidikan yang mulai berfungsi pada saat anak mulai hidup. Kehidupan keluarga, sejauh terarah pada perkembangan anak, adalah pendidikan dalam arti yang paling hakiki. Dari hubungannya dengan anak, orang tua mendapatkan hak dan kewajiban utama untuk mendidiknya seperti ditegaskan dalam Piagam PBB pasal 26 ayat 3: "Orang tua mempunyai hak utama (prior right) untuk memilih jenis pendidikan bagi anak-anak mereka." Masyarakat dan negara juga mempunyai hak untuk mendidik anak-anak, tetapi hak orang tua adalah lebih kuat. Hal ini terutama berlaku untuk pendidikan budi pekerti atau moral, termasuk moral Pancasila.

Di samping nilai-nilai lain, orang tua wajib menanam, memupuk dan mengembangkan nilai-nilai dan norma-norma Pancasila dalam diri anak-anak mereka sejak kecil dalam arti melatih mereka mengambil sikap dan bertingkah laku sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma itu. Hal ini menuntut adanya suasana rumah tangga yang dijiwai oleh Pancasila. Sehubungan dengan itu, orang tua bukan saja harus mengenal moral Pancasila melainkan juga menghayati dan mengamalkannya dalam perilaku mereka satu sama lain dan dalam masyarakat. Anak-anak harus melihat contoh yang baik, sehingga proses sosialisasi Pancasila berjalan dengan lancar secara alamiah.

Organisasi Politik

Organisasi politik seperti Golkar, PPP dan PDI juga wajib ikut memasyarakatkan dan membudayakan nilai-nilai Pancasila, pertama-tama di kalangan

para anggotanya sendiri. Hal ini terutama berlaku setelah MPR menegaskan dalam GBHN 1983 bahwa partai-partai politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas, agar mampu melakukan salah satu fungsi utamanya seperti tercantum dalam UU nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yaitu membina anggota-anggotanya menjadi warga negara yang menjunjung tinggi moral Pancasila dan UUD 1945, dan menjadi salah satu wahana untuk membina kesadaran politik rakyat. Organisasi politik harus ikut dalam pendidikan politik "agar rakyat makin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara sehingga ikut serta secara aktif dalam kehidupan kenegaraan dan pembangunan."

Organisasi Kemasyarakatan

Demikianpun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang menghimpun warga masyarakat berdasarkan kepentingan, profesi, fungsi atau minat harus menjadi partner pemerintah dalam proses pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila dan dalam pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Organisasi-organisasi itu wajib membina anggota-anggotanya menjadi orang yang juga memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan umum bangsa dan dalam sikap serta perilaku mereka sendiri berpegangan pada norma-norma Pancasila. Hal ini terutama berlaku setelah UU Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menetapkan bahwa semua organisasi kemasyarakatan harus memakai Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan mereka.

PEMBANGUNAN IDEOLOGI SELAMA INI

Setelah membicarakan arti pembangunan ideologi, tujuan dan hakikatnya, sarana-sarana yang digunakan dan para pelakunya, kita dapat meninjau apa yang telah dilakukan selama ini di bidang itu, hasil-hasil yang dicapai dan kekurangan-kekurangannya kalau ada. Dalam konteks itu pula kita akan berusaha menilai pelaksanaan penataran P-4.

Yang Dilakukan Selama Ini

Dari uraian di atas telah jelas bahwa kita telah banyak melakukan usaha di bidang pembangunan ideologi. Hal itu logis karena pembangunan ideologi adalah bagian esensial pembangunan nasional dan bahkan salah satu syarat keberhasilannya seperti ditegaskan dalam GBHN: "Semua usaha dan perjuangan itu akan terwujud apabila seluruh Bangsa setia pada Pancasila dan UUD 1945."

Perjuangan kita di bidang pembangunan ideologi itu berlangsung dalam berbagai tahap. Mula-mula usaha dipusatkan untuk mempertahankan dan mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara dan menegakkan kehidupan kenegaraan berdasarkan demokrasi Pancasila sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Sejak MPR menetapkan P-4 pada tahun 1978, perjuangan ditingkatkan dengan gerakan pemasyarakatan penghayatan dan pengamalan Pancasila. Setelah pemasyarakatan ini dilakukan selama 5 tahun secara semakin luas dan intensif, kita mulai mengusahakan pengamalan Pancasila dalam pembangunan nasional. Dalam perjuangan ini pemerintah dan masyarakat memainkan peranan yang aktif dalam kerjasama yang semakin baik.

Sejak berkuasa, Orde Baru tidak henti-hentinya memasyarakatkan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan dasar negara dan menegaskan perlunya memahami, menghayati dan mengamalkan sila-silanya dalam kehidupan sehari-hari. Presiden Soeharto sendiri yang mempelopori dan memimpin perjuangan itu. Setiap kesempatan digunakannya untuk maksud itu. Ajarannya mengenai Pancasila dan ajakannya kepada masyarakat untuk mengamalkannya bisa mengisi beberapa jilid buku. Selain itu beliau melibatkan lembaga-lembaga negara dan masyarakat dalam perjuangan itu.

Sebagai hasilnya, pembangunan ideologi mendapat tempat dalam ketetapan-ketetapan MPR dan peraturan-peraturan perundangan, sehingga kedudukan Pancasila menjadi semakin mantap. Dalam GBHN 1973 misalnya ditegaskan bahwa pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan sesuai dengan itu sila-silanya dituangkan dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur pembangunan nasional di segala bidang. Mengenai pendidikan ditegaskan: "Pembangunan di bidang pendidikan didasarkan atas Falsafah Negara Pancasila dan diarahkan untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang ber-Pancasila dan untuk membentuk Manusia Indonesia yang sehat jasmani dan rohaninya, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, dapat mengembangkan kreativitas dan tanggungjawab, dapat menyuburkan sikap demokrasi dan penuh tenggang rasa, dapat mengembangkan kecerdasan yang tinggi dan disertai budi pekerti yang luhur, mencintai Bangsanya dan mencintai sesama manusia sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mencapai cita-cita tersebut maka kurikulum di semua tingkat pendidikan, mulai dari Taman Kanak-kanak sampai Perguruan Tinggi baik negeri maupun swasta harus berisikan pendidikan Moral Pancasila dan unsur-unsur yang cukup untuk meneruskan Jiwa dan Nilai-nilai 1945 kepada Generasi Muda."

Mengenai kebudayaan ditetapkan: "Pembinaan kebudayaan harus sesuai dengan norma-norma Pancasila. Di samping itu ditujukan untuk mencegah tumbuhnya nilai-nilai sosial yang bersifat feodal, juga ditujukan untuk menanggulangi pengaruh kebudayaan asing yang negatif serta di lain pihak cukup mem-

berikan kemampuan masyarakat untuk menyerap nilai-nilai dari luar yang positif dan yang memang diperlukan bagi pembaharuan dalam proses pembangunan, selama tidak bertentangan dengan kepribadian bangsa."

Mengenai pembangunan politik ditekankan perlunya "Mengusahakan peningkatan partisipasi rakyat termasuk ABRI sebagai kekuatan sosial dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional, dengan melaksanakan inti terpenting dari Demokrasi Pancasila ialah ikutsertanya Rakyat secara efektif melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menentukan Garis-garis Besar Haluan Negara, pengawasan Rakyat secara efektif melalui Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara."

Mengenai hukum ditegaskan bahwa pembangunannya berdasar atas landasan sumber tertib hukum negara, yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan UUD 1945, dan pembinaan bidang hukum harus ditujukan untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Dalam GBHN 1978 ketentuan-ketentuan itu ditegaskan kembali dan diperluas. Mengenai pendidikan ditandaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunannya perlu diambil langkah-langkah yang memungkinkan penghayatan dan pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat, dan bahwa pendidikan Pancasila termasuk pendidikan moral Pancasila dimasukkan dalam kurikulum sekolah-sekolah, mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi. Demikian pun ditegaskan mengenai kebudayaan bahwa pembangunannya dilakukan atas dasar norma-norma Pancasila dan diarahkan pada penerapan nilai-nilai yang tetap mencerminkan kepribadian bangsa dan meningkatkan nilai-nilai yang luhur.

Pemerintah juga memperjuangkan ditetapkannya suatu pedoman penghayatan dan pengamalan Pancasila untuk menjaga kelestarian dan keampuhannya demi terwujudnya tujuan nasional serta cita-cita bangsa seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai hasilnya MPR menetapkan dalam Ketetapan Nomor II tahun 1978 Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila sebagai penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara negara dan setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan. Dalam rangka pengamalannya, dari sila-sila Pancasila dijabarkan 36 norma yang konkret yang biasa disebut 36 butir mutiara Pancasila. Dengan itu menjadi jelas apa yang harus dilakukan untuk mengamalkan Pancasila.

Berdasarkan ketetapan-ketetapan MPR tahun 1978 itu, Presiden/Mandataris MPR menyusun program Sapta Krida Kabinet Pembangunan III. Beberapa di antara ketujuh krida itu secara khusus berkaitan dengan pembangunan ideologi Pancasila, yaitu terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin pemeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya (krida I); terciptanya aparatur negara yang makin bersih dan berwibawa seperti dituntut oleh demokrasi (krida III); terbinanya persatuan dan kesatuan bangsa yang makin kokoh, yang dilandasi oleh penghayatan dan pengamalan Pancasila yang makin mendalam (krida V); dan terlaksananya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia dalam rangka memperkuat kehidupan demokrasi Pancasila (krida VII). Pelaksanaan krida-krida itu merupakan bagian/usaha pembangunan ideologi.

Khususnya dalam rangka pelaksanaan keadilan sosial, Presiden Soeharto menggariskan dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1979 *delapan jalur pemerataan* pembangunan dan hasil-hasilnya, yang kemudian dimasukkan dalam Keterangan Pemerintah tentang APBN 1979/1980, sehingga menjadi kebijaksanaan resmi pemerintah. Kedelapan jalur itu ialah: (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan ke seluruh Indonesia; dan (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

Sesuai dengan ketentuan GBHN 1978 tersebut, Pemerintah mewajibkan pendidikan Pancasila di sekolah-sekolah, yaitu Pendidikan Moral Pancasila di sekolah sampai tingkat SLTA, dan kuliah ideologi Pancasila di perguruan tinggi. Untuk yang pertama, telah tersedia buku-buku pegangan, tetapi untuk yang kedua belum ditetapkan buku tertentu, sehingga perguruan tinggi masing-masing agak bebas. Maksud kuliah ini ialah memperdalam pengetahuan mengenai Pancasila yang telah diajarkan pada tingkat pendidikan sebelumnya.

Di samping itu pemerintah mengambil suatu langkah penting lain. Dengan Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 1979 dibentuk Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7). Sesuai dengan namanya, tugas lembaga ini ialah melaksanakan pembinaan pendidikan pelaksanaan P-4 di lingkungan lembaga-lembaga pemerintah dan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dalam rangka itu BP-7 melaksanakan dua pola penataran P-4, yaitu pola penataran untuk calon penatar dan pola penataran pendukung. Yang pertama diselenggarakan oleh BP-7 Pusat dan berlangsung selama 120 jam atau 14 hari kerja. Sebaliknya penataran pendukung berlangsung selama 45 jam, 25 jam atau 17 jam. Penataran ini diberikan kepada mereka

yang karena jabatan/kedudukannya di instansi pemerintah wajib memahami, menghayati dan mengamalkan Pancasila, tetapi tidak dapat meninggalkan tempat kerja mereka terlalu lama. Materi yang disajikan sama, yaitu P-4, UUD 1945 dan GBHN. Perbedaan terletak pada jumlah jam diskusi.

Maksud penataran ialah memungkinkan para peserta menyakini kebenaran dan kemampuan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan dasar negara, dan membuat tekad untuk mengamalkannya secara nyata dalam kehidupan mereka. Menurut Penjelasan Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 1979 itu pembentukan BP-7 dimaksud untuk memasyarakatkan dan membudayakan norma-norma Pancasila seperti dirumuskan dalam P-4.

Ketentuan-ketentuan mengenai pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila dalam GBHN 1978 itu dipertegas lagi dalam GBHN 1983. Untuk pertama kalinya MPR menetapkan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Kenyataannya norma-norma Pancasila dituangkan dalam banyak ketentuan yang mengatur pembangunan nasional baik pada umumnya maupun pembangunan bidang-bidangnya. Selain itu ditegaskan bahwa usaha-usaha pemasyarakatan Pancasila perlu ditingkatkan.

Mengenai pembangunan Ketuhanan Yang Maha Esa ditetapkan: "Kehidupan keagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa makin dikembangkan, sehingga terbina hidup rukun di antara sesama umat beragama, di antara sesama penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan antara semua umat beragama dan semua penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam usaha memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa dan meningkatkan amal untuk bersama-sama membangun masyarakat."

Pembangunan kebudayaan harus dilaksanakan sebagai berikut: "Nilai budaya Indonesia yang mencerminkan nilai luhur bangsa, harus dibina dan dikembangkan guna memperkuat penghayatan dan pengamalan Pancasila, memperkuat kepribadian bangsa, mempertebal rasa harga diri dan kebanggaan nasional serta memperkokoh jiwa kesatuan. Kebudayaan nasional harus dibina dan diarahkan pada penerapan nilai-nilai kepribadian bangsa yang berlandaskan Pancasila..... Tanggungjawab sosial dan disiplin nasional dibina dan dikembangkan secara lebih nyata, dalam usaha untuk memperkokoh kesetiakawanan nasional, lebih menanamkan sikap mental tenggang rasa, hemat dan sederhana, bekerja keras, cermat, tertib, penuh rasa pengabdian, jujur dan kesatria."

Dalam rangka pelaksanaannya, ketentuan-ketentuan itu kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Repelita IV dan program-program pembangunan tahun an APBN.

Hasil yang Dicapai

Langkah-langkah yang diuraikan di atas itu dapat dinilai sebagai kemajuan dalam pembangunan ideologi, khususnya dalam pemasyarakatan dan pemudayaan Pancasila. Semuanya itu dilakukan dalam rangka pelaksanaan tekad Orde Baru: "Mempertahankan, memurnikan wujud dan memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 itulah fungsi dan tujuan Orde Baru," demikian ditegaskan dalam Keterangan Pemerintah pada Sidang Umum DPR-GR 4 Maret 1967 mengenai penyerahan kekuasaan pemerintah.

Pernyataan itu dibuat dengan latar belakang penyelewengan-penyelewengan sila-sila Pancasila pada tahun-tahun terakhir Orde Lama. Dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1967, penyelewengan-penyelewengan itu disebutkan secara terinci untuk mengingatkan kita "bahwa Orde Baru yang bertekad mengadakan perbaikan-perbaikan yang menyeluruh, mengadakan ordering-ordering penerbitan dalam melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 tidak akan lagi mengulangi, tidak terjerumus lagi ke dalam keadaan praktek-praktek yang demikian buruknya itu."

Dengan latar belakang itu, maka kemajuan yang dicapai di bidang pembangunan ideologi selama ini sungguh mengesankan. Sejak permulaan, Pemerintah Orde Baru secara terus-menerus berusaha semakin memantapkan kedudukan ideologi Pancasila. Seperti kita lihat di atas, perjuangan itu mula-mula diarahkan untuk mengamankan Pancasila terhadap ancaman ideologi-ideologi lain yang diperjuangkan kelompok-kelompok tertentu. Kemudian usaha diarahkan untuk memantapkan kedudukannya secara konstitusional. Sesudah usaha-usaha itu berhasil dengan baik, perjuangan ditingkatkan dengan gerakan penghayatan dan pengamalan Pancasila sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor II tahun 1978 tentang P-4.

Setelah gerakan itu berjalan selama 5 tahun secara lebih meluas dan intensif, maka pada tahun 1983 perjuangan ditingkatkan lagi dengan mengusahakan pengamalan Pancasila dalam pembangunan nasional seperti ditegaskan Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983. Sejak itu ditingkatkan usaha-usaha untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Dikatakan ditingkatkan usaha-usaha itu, karena GBHN 1973 sudah memuat banyak ketentuan mengenai pembangunan yang merupakan penjabaran sila-sila Pancasila. Demikianpun GBHN 1978. Yang baru dalam GBHN 1983 ialah bahwa pembangunan nasional akan dilakukan secara sadar sebagai pengamalan Pancasila di segala bidang. Dalam pidato tersebut juga ditegaskan: "Kita memandang pembangunan itu sebagai pembangunan lahir batin, pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Ini mengandung arti bahwa pembangunan sebagai pengamalan Pancasila meliputi pengamalan Pancasila dalam seluruh segi kehidupan bangsa

dan negara kita baik di lapangan politik, ekonomi, sosial, hukum, pertahanan keamanan dan seterusnya. Ini adalah langkah nyata agar suasana serba Pancasila terasa di mana-mana, membimbing dan memberi arah kehidupan kita semua dalam bermasyarakat. Tegasnya, Pancasila sebagai pedoman sikap hidup sehari-hari manusia Indonesia dalam bermasyarakat. Tanpa itu maka Pancasila akan tetap tinggal sebagai semboyan kosong."

Pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang sebagai pengamalan Pancasila itu menjadi lebih mudah dengan diterimanya Pancasila sebagai satu satunya asas bagi semua organisasi politik maupun kemasyarakatan. Secara demikian pertentangan-pertentangan ideologi yang sengit di masa lampau yang menghambat pembangunan ideologi Pancasila tidak akan terulang lagi. Khususnya terbuka kesempatan untuk mempercepat proses legislatif untuk menyusun sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila guna menggantikan hukum warisan zaman kolonial yang masih berlaku. Pelembagaan sila-sila Pancasila dalam peraturan-peraturan perundangan yang mengatur segala bidang kehidupan negara dan masyarakat akan menunjang perjuangan untuk memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila. Undang-undang tidak hanya dimaksudkan untuk menegakkan keadilan dan memajukan kesejahteraan umum, melainkan juga untuk mendidik rakyat dan meningkatkan kesusilaan umum.

Kekurangan-kekurangan

Biarpun kita boleh bangga atas hasil-hasil yang dicapai selama ini dalam pembangunan ideologi Pancasila, kita tidak boleh menutup mata bagi kenyataan bahwa kita masih jauh dari apa yang kita cita-citakan. Kita belum dapat mengatakan bahwa sila-sila Pancasila sudah sungguh-sungguh diamalkan oleh rakyat. Bahkan kebanyakan pemimpin kita belum dapat dikatakan sebagai manusia-manusia Pancasila. Pancasila masih lebih banyak di bibir dalam pidato-pidato sambutan-sambutan dan ceramah-ceramah daripada dalam sikap dan perilaku kita.

Usaha-usaha yang dilakukan selama ini dalam rangka pembangunan ideologi masih lebih terarah pada *pemasyarakatan* P-4, kurang pada *pembudayaan* dan *pengamalannya* dalam perilaku warga masyarakat. Kekurangan ini memang sulit dihindari. Tugas pendidikan Pancasila di sekolah-sekolah pertama-tama adalah transmisi atau penyaluran pengetahuan kepada anak didik, sehingga kurang waktu dan perhatian untuk pengembangan watak mereka atau pembangunan mereka menjadi manusia yang berwatak dan berkepribadian. Dalam pembagian tugas pendidikan antara para pelakunya, pendidikan moral dan agama terutama adalah tugas orang tua dan lembaga-lembaga keagamaan, sedangkan sekolah terutama bergerak di bidang pendidikan akal budi atau penyaluran ilmu pengetahuan. Apalagi dalam penataran P-4 yang sifatnya kilat jelas tiada waktu

untuk membudayakan Pancasila. Diperlukan usaha yang terus-menerus dalam waktu lama untuk membina masyarakat dan khususnya elitnya supaya benar-benar menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila. Sama halnya dengan pendidikan moral pada umumnya.

Akan tetapi keluarga, yang oleh Pencipta dimaksud sebagai lembaga pendidikan anak-anak, umumnya kurang berfungsi. Kebanyakan orang tua kurang siap untuk menjalankan tugas itu dan bahkan banyak juga yang tidak menyadari bahwa pembangunan watak anak-anak mereka pertama-tama adalah tugas mereka, padahal sebagai satuan sosial yang paling kecil dan perantara pertama dalam penyaluran kebudayaan termasuk moral, keluarga seharusnya memainkan peranan yang sentral dalam pendidikan moral dan sosialisasi dengan meletakkan dasar kepribadian anak.

Baik pendidikan Pancasila di sekolah maupun penataran P-4 terbatas jangkauannya karena hanya dapat *menganjurkan* pengamalan sila-sila Pancasila, tidak dapat menegakkan pengamalannya dengan sanksi-sanksi hukum.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, Pancasila adalah dasar negara RI dan secara demikian merupakan sumber tertibnya dan sumber tertib hukumnya. Sehubungan dengan itu nilai-nilainya harus dituangkan dalam peraturan-peraturan perundangan agar menjadi operasional dalam segala bidang kehidupan negara dan masyarakat. Akan tetapi hal itu untuk sebagian besar belum dilaksanakan. Hukum yang berlaku selama ini sebagian besar adalah warisan jaman kolonial yang bukan saja sudah banyak ketinggalan jaman tetapi juga sering bertentangan dengan falsafat dasar negara kita. Sebagai akibat berlarut-larutnya pertentangan-pertentangan ideologi dimasa lampau dalam masyarakat maupun dalam lembaga legislatif, maka proses penyusunan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila berjalan sangat lamban.

Penuangan nilai-nilai Pancasila dalam sistem hukum nasional kita pasti akan memperlancar pelaksanaannya dalam segala bidang kehidupan masyarakat dan negara, sehingga lambat-laun akan terbentuk suatu sistem masyarakat yang menunjang pengamalan Pancasila dalam bidang-bidang itu. Oleh sebab itu gerakan pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila dari bawah melalui pendidikan, penataran P-4 dan usaha-usaha lain perlu dibarengi dan ditunjang oleh gerakan pelembagaannya dalam undang-undang dari atas. Warga negara yang baik akan berusaha atas keyakinannya sendiri mengamalkan sila-sila Pancasila dalam sikap dan perilakunya sehari-hari, akan tetapi kebanyakan orang akan memerlukan sedikit dorongan dalam bentuk undang-undang dan sanksi-sanksinya.

Evaluasi Penataran P-4

Apa yang dikemukakan di atas sub a, b, c pada garis besarnya berlaku pula untuk penataran P-4. Pada hakikatnya penataran ini adalah bagian dari proses

pembangunan ideologi. Kegiatannya dilakukan secara terencana, terarah dan terpadu dengan selalu mengusahakan peningkatan dan penyempurnaannya secara terus-menerus. Oleh sebab itu pada tempatnya apabila dalam rangka itu pada waktu ke waktu diadakan evaluasi pelaksanaannya untuk mengetahui hasil-hasil maupun masalah-masalahnya sehingga dapat direncanakan langkah-langkah penyempurnaannya.

Penataran P-4 dimaksud oleh Pemerintah untuk memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila dalam rangka pembangunan manusia-manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila. Ia telah menjadi suatu gerakan nasional yang semakin meluas. Disamping adanya Tim Penasihat Presiden mengenai Penegakan Pancasila, telah dibentuk BP-7 Pusat dan BP-7 Daerah Tingkat I dan sebagai basis-basis gerakan pemasyarakatan dan kebudayaan P-4 itu.

Pada tahap pertama penataran ditujukan kepada pegawai negeri sipil maupun militer (ABRI) dengan pertimbangan mereka adalah aparat pelaksana pemerintahan negara dan pembangunan nasional, lagipula panutan formasi masyarakat. Sampai tahun 1983 tidak kurang dari 1,8 juta pegawai negeri sipil dan 150.000 anggota ABRI telah mengikuti penataran P-4. Pada tahap berikutnya, penataran ditujukan kepada berbagai lapisan masyarakat seperti anggota partai politik dan Golkar, alim ulama dan rohaniwan, dosen, mahasiswa, wanita muda, pengusaha, karyawan perusahaan, artis, anggota organisasi profesi dan lain sebagainya. Secara demikian secara kuantitatif gerakan ini sangat mengesankan dan dengan baik mengungkapkan tekad pemerintah untuk mengusahakan agar P-4 diamalkan oleh segala lapisan masyarakat.

Gerakan itu juga telah memberikan sumbangan kualitatif yang berarti kepada pembangunan ideologi Pancasila sebagai bagian pembangunan nasional. Kalau rakyat kini telah siap untuk menegaskan bahwa pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pengamalan Pancasila dalam segala bidang kehidupan negara dan masyarakat, dan bahwa Pancasila merupakan satu-satunya asas bagi organisasi politik maupun kemasyarakatan, hal itu untuk sebagian adalah hasil P-4. Demikian pula menguatnya stabilitas politik nasional dan berkurangnya kegiatan-kegiatan yang mempersoalkan atau menentang ideologi Pancasila.

Bahwa jajaran aparatur pemerintah makin menyadari makna Orde Baru dan perjuangannya, dan memiliki kesadaran dan komitmen nasional yang tepat khususnya di bidang ideologi dan politik, untuk sebagian adalah juga hasil penataran P-4.

Akan tetapi, tanpa mengurangi penghargaan kita untuk sumbangan positif penataran P-4 itu, kiranya perlu juga minta perhatian untuk hal-hal yang perlu diperbaiki atau disempurnakan sehubungan dengan pelaksanaan P-4. *Pertama* penataran P-4 yang diselenggarakan selama ini merupakan usaha pemasyarakatan

katan P-4 yang baik, akan tetapi kurang terarah pada pengamalannya, antara lain karena kurang diberikan perhatian kepada butir-butir yang telah dijabarkan dalam P-4. Uraian mengenai Pancasila hampir selalu berkisar pada arti formalnya sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara, kepribadian bangsa dan lain sebagainya, dan kurang berusaha meninjau arti materialnya, padahal menurut hemat kami itulah itulah yang terutama diperlukan dalam rangka pengamalan sila-sila Pancasila. Sehubungan dengan itu, butir-butir tersebut perlu dijadikan fokus penataran. Dalam rangka itu butir masing-masing perlu dijelaskan dan dijadikan bahan diskusi maupun pidato.

Kedua, proses penataran terlalu terpaku kepada naskah, kurang menyoroti jiwa dan isinya. Kebanyakan penatar kurang membuka kesempatan diskusi yang mendalam dan kritis. Diskusi mengenai latar belakang ideologis dan politis naskah dengan berbagai dampak dan implikasinya dihindari. Dengan kata lain, dalam penataran para peserta dapat mempelajari P-4, UUD 1945 dan GBHN, akan tetapi kurang kesempatan untuk memperdalam pengetahuan dan pengertian mengenai sila-sila Pancasila dan implikasi-implikasinya bagi kehidupan sehari-hari.

Ketiga, walaupun ketiga bahan pokok yang diberikan itu saling terkait, keterkaitan dalam suatu kerangka perjuangan itu kurang ditunjukkan, sehingga para petatar kurang mengetahui ketentuan-ketentuan mana dalam UUD 1945 dan GBHN merupakan penjabaran sila masing-masing. Secara demikian mereka kurang mengerti bagaimana pembangunan nasional kita seperti digariskan dalam GBHN itu merupakan pengamalan Pancasila.

Keempat, nilai-nilai dan norma-norma Pancasila kurang tampak dalam sikap dan perilaku mereka yang telah mengikuti penataran P-4, seolah-olah penataran itu tidak menghasilkan perbaikan dalam sikap dan tingkah laku mereka. Untuk sebagian mungkin ini adalah akibat kenyataan bahwa penataran hampir semata-mata berjalan sebagai proses informasi mengenai ketiga bahan tersebut, dan kurang menjadi proses pembangunan sikap dan perilaku. Penataran berfungsi baik sebagai pemasyarakatan P-4, tetapi kurang berfungsi sebagai pembudayaannya.

Alasan lain mungkin terletak pada kenyataan, bahwa penataran P-4 *hanya-lah himbauan* untuk menghayati dan mengamalkan P-4, dan himbauan tanpa sanksi-sanksi tidak banyak gunanya bagi gerakan pengamalan Pancasila. Oleh sebab itu diperlukan ketentuan-ketentuan hukum dengan sanksi-sanksinya untuk membuat norma-norma Pancasila itu operasional dalam kehidupan per-orangan maupun dalam kehidupan masyarakat dan negara.

Dengan kata lain, agar berhasil pembangunan ideologi melalui pemasyarakatan dan pembudayaannya perlu dibarengi dan ditunjang oleh usaha *pelemba-*

gaan atau penuangannya dalam peraturan-peraturan perundangan. Tersusun-nya sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila merupakan suatu keharusan mutlak. Yang lebih penting lagi, sistem hukum nasional semacam itu harus dilaksanakan dengan baik. Negara kita tidak hanya wajib menyusunnya tetapi juga menjamin pelaksanaannya secara efektif. Tetapi di sini terletak salah satu kelemahan pokok kita. Banyak peraturan perundangan tinggal di atas kertas saja dan kurang dilaksanakan. Apa yang terjadi sering bertolak belakang dengan peraturan-peraturan itu. Mekanisme pengawasan kita kurang berfungsi.

Dalam rangka menjamin agar P-4 benar-benar dilaksanakan oleh para pejabat panutan masyarakat, dirasa perlu segera membentuk suatu *peradilan administrasi negara* yang dapat menegakkan pengamalan P-4. Adanya dan berfungsinya peradilan semacam itu akan menjadi dorongan kuat bagi mereka untuk mengamalkan Pancasila dan secara demikian menunjang pengamalannya oleh masyarakat. Dalam gerakan pengamalan Pancasila, suri teladan para pejabat merupakan suatu unsur yang sangat penting.

PENUTUP

Kiranya telah jelas bahwa pembangunan ideologi adalah sangat penting dan bahkan perlu secara mutlak karena bukan saja merupakan bagian pembangunan nasional melainkan juga menjadi syarat keberhasilannya. Pembangunan nasional bertolak dari cita-cita kemasyarakatan Pancasila dan oleh sebab itu harus berada dalam kerangka perwujudan masyarakat Pancasila. Itulah sebabnya pembangunan nasional dilaksanakan sebagai pengamalan Pancasila.

Sebagai dasar negara, Pancasila adalah sumber tertib negara dan sumber tertib hukumnya, jiwa UUD 1945 dan pedoman untuk menafsirkannya dan untuk melaksanakannya dalam peraturan-peraturan perundangan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Pendek kata, Pancasila adalah norma tertinggi kehidupan negara dan pembangunan nasional kita. Hal itu berarti bahwa negara RI memiliki jaminan-jaminan bahwa tujuan-tujuannya seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan dibatasi lebih lanjut dalam GBHN akan dicapai asal asas-asas yang terkandung di dalamnya dilaksanakan secara murni dan konsekuen baik oleh pemerintah dan aparturnya maupun oleh rakyat. Untuk mencapai tujuan-tujuan itu keahlian dan teknologi yang memang diperlukan tidaklah cukup, tetapi juga diperlukan pelaksanaan Pancasila. Oleh sebab itu negara tidak hanya memerlukan teknokrat-teknokrat melainkan juga ahli-ahli Pancasila yang sekaligus manusia-manusia Pancasila. Khususnya para pejabat negara dan pemerintah perlu memahami Pancasila dan mengetahui implikasi-implikasinya bagi bidang mereka masing-masing.

Sehubungan dengan itu perlu segera mungkin disusun sistem hukum nasional yang menyeluruh atas dasar Pancasila untuk menggantikan hukum warisan jaman kolonial yang sudah banyak ketinggalan jaman dan sering bertentangan dengan ideologi negara kita. Dalam rangka itu hukum yang berlaku selama ini -- sejauh belum diganti -- perlu ditinjau kembali, dihilangkan kelemahan-kelemahan dan dilengkapi kekurangan-kekurangannya melalui suatu program legislatif yang terpadu.

Lebih penting lagi, hukum nasional semacam itu harus dilaksanakan dengan baik. Pemerintah tidak hanya wajib menjaga agar hukum dipatuhi oleh rakyat, melainkan juga memaatuhinya sendiri dengan selalu berpegangan pada hukum dalam menjalankan tugasnya. Berdasarkan kerakyatan, negara kita adalah negara hukum, tiada tempat untuk kesewenang-wenangan. Pemerintah tunduk kepada hukum sebagai ungkapan kemauan rakyat dan wajib menjunjung dan menegakkannya.

Pelaksanaan Pancasila seperti dituangkan dalam peraturan-peraturan perundangan yang mengatur segala bidang kehidupan masyarakat dan negara dan pembangunan ideologi saling menunjang. Kita membangun manusia-manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila dengan memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila maupun dengan melembagakannya. Kedua jalur gerakan pengamalan Pancasila itu harus ditempuh bersama-sama.

Sejauh ini telah dilakukan banyak usaha ke arah itu. Pengetahuan mengenai nilai-nilai dan norma-norma Pancasila disebarluaskan dengan berbagai cara melalui pendidikan Pancasila di sekolah -- PMP di sekolah sampai tingkat SLTA dan kuliah ideologi Pancasila di perguruan tinggi --, melalui penataran P-4 lengkap dengan simulasi, melalui siaran radio dan televisi, melalui media cetak, melalui pertunjukan sandiwara, wayang dan lain sebagainya.

Sebagai hasilnya telah dicapai banyak kemajuan, terutama karena bersamaan dengan itu Pemerintah mengambil langkah-langkah untuk memantapkan kedudukan Pancasila dan menggalakkan pemuasarakatannya. Kita telah mencapai kata sepakat bahwa Pancasila adalah satu-satunya asas organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan dan bahwa pembangunan nasional kita laksanakan sebagai pengamalan Pancasila. Melalui pendidikan Pancasila di sekolah warga negara usia sekolah mengenal sila-silanya dengan baik dan memahami artinya. Sebagian besar juga berusaha untuk menghayati dan mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari. Untuk warga negara dewasa yang belum pernah mendapatkan pendidikan Pancasila di sekolah, diselenggarakan kursus-kursus penataran dan siaran radio maupun televisi mengenai Pancasila dan tersedia buku-buku dan karangan-karangan baik di koran maupun majalah-majalah. Pada umumnya warga negara Indonesia kini mengetahui dalam tingkat yang berbeda-beda apa itu Pancasila.

Akan tetapi kita tidak boleh terlalu cepat puas. Kenyataannya masih jauh dari cita-cita mengenai manusia Pancasila dan masyarakat Pancasila. Sila-silanya kurang terwujud dalam kehidupan sehari-hari. Pancasila bahkan kurang tampak dalam sikap dan perilaku banyak pemimpin kita yang tak henti-hentinya mengajarkan Pancasila dan menganjurkan pengamalannya. Perlu kita akui secara jujur bahwa penghayatan dan pengamalan Pancasila belum memuaskan. Masih banyak tindakan yang melanggar atau menyalahi sila-silanya, seperti tindakan sewenang-wenang, memaksakan kemauan sendiri, mendahulukan kepentingan pribadi atas kepentingan umum, menambah peluang bagi yang sudah kuat dan sebagainya. Tindakan-tindakan semacam itu dilakukan atau dibiarkan oleh orang-orang yang seharusnya menjadi teladan sebagai manusia Pancasila.

Program-program pemasyarakatan dan pembudayaan Pancasila perlu kita teruskan dan kita tingkatkan, tetapi kekurangan-kekurangannya perlu kita perbaiki dan yang baik perlu kita sempurnakan. Dalam rangka itu disampaikan saran-saran berikut. *Pertama*, seluruh gerakan pemasyarakatan Pancasila perlu didukung oleh suasana yang baik dan tenaga dengan komitmen tinggi pada Pancasila, pengetahuan yang luas dan mendalam mengenai sila-silanya dan perjuangan kita, lagi pula trampil memasyarakatkannya serta menggerakkan masyarakat. Tenaga sebaiknya juga mengetahui ideologi-ideologi lain sebagai perbandingan sehingga dapat menyajikan keunggulan Pancasila. Secara demikian mereka akan penuh kepastian, tidak ragu-ragu dan berani membahas persoalan secara terbuka dengan diskusi yang mendalam dan kritis.

Kedua, pemasyarakatan P-4 perlu difokuskan pada norma-normanya sebagai petunjuk yang nyata dan jelas dalam pengamalan Pancasila. Arti materialnya perlu lebih ditekankan karena tujuan pemasyarakatan adalah pengamalan. Norma-norma itu dijabarkan dari Pancasila untuk membuatnya operasional. Kita tidak perlu membatasi diri pada ke-36 butir itu, tetapi bisa memperbanyaknya sendiri sesuai dengan situasi dan kebutuhan asal dalam batas komprehensi sila-silanya.

Ketiga, karena terdapat banyak pelaku pemasyarakatan Pancasila baik di kalangan pemerintah maupun dalam masyarakat, maka perlu dijamin adanya kerjasama dan koordinasi. Misalnya penataran P-4 tidak boleh menggantikan kuliah ideologi Pancasila di perguruan tinggi. Pada hakikatnya pendidikan moral Pancasila di sekolah adalah ideal karena mata pelajaran itu diberikan selama sekolah secara sistematis tetapi konkret dengan contoh-contoh yang hidup dan menarik. Selain itu anak-anak dapat dilatih mengamalkan kewajiban-kewajiban yang mengalir dari Pancasila.

Tetapi perlu dicatat, kita tidak dapat mengharapkan terlalu banyak dari pemasyarakatan Pancasila karena kegiatan ini hanya mengajarkan dan mengan-

jurkan, tidak punya wewenang untuk menegakkan pengamalan Pancasila dengan sanksi-sanksi. Dalam soal pengamalan, keluarga memainkan peranan yang lebih penting karena dapat melatih anak-anak sejak kecil mengamalkan norma-norma Pancasila dalam sikap dan perilaku mereka sehari-hari. Akan tetapi orang tua harus disiapkan untuk tugas itu.

Oleh sebab itu, demi lebih terjaminnya pengamalan Pancasila oleh rakyat, program pembangunan ideologi melalui pemasyarakatan dan pembudayaan norma-normanya perlu dibarengi dan ditunjang dengan program pelembagaannya atau penuangannya dalam peraturan-peraturan perundangan yang mengatur segala bidang kehidupan masyarakat dan negara. Dengan maksud itu proses legislatif negara kita perlu dipergiat dan dipercepat ke arah tersusunnya segera mungkin suatu sistem hukum nasional berdasarkan sila-sila Pancasila. Dengan tercapainya konsensus nasional mengenai Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasi politik dan kemasyarakatan, timbul harapan bahwa proses itu dapat dipercepat.

Sementara itu perlu selalu kita ingat bahwa pembangunan ideologi adalah pembangunan manusia-manusia Indonesia menjadi manusia Pancasila. Inilah pangkal tolak segala kegiatan kita di bidang ini. Tolok ukur keberhasilannya dapat dicari dalam sikap dan perilaku yang dijiwai oleh sila-sila Pancasila. Tolok ukur lain dapat ditemukan dalam pelaksanaan tertib hukum yang bersumber pada Pancasila yang mengatur segala bidang kehidupan masyarakat dan negara.

Akhirnya perlu kita catat bahwa masyarakat Pancasila adalah suatu cita-cita, yang tidak pernah diwujudkan secara murni dan lengkap, tetapi makin hari harus makin menjadi kenyataan. Empat puluh tahun belumlah lama untuk membina masyarakat dan khususnya elitnya agar benar-benar menghayati dan mengamalkan Pancasila. Oleh sebab itu kita tidak perlu heran bahwa nilai-nilai Pancasila belum diamalkan secara lengkap dan konsekuen, bahkan oleh para penyanjungnya yang seharusnya menjadi suri teladan bagi rakyat banyak.

Gambaran Kekuatan Negara-Bangsa*

Daoed JOESOEF

Memperingati pahlawan dapat dilakukan kapan saja dan di mana saja berdasarkan berbagai ukuran kepahlawanan yang khusus dikaitkan dengan tujuan-tujuan tertentu yang dianggap layak untuk dipujikan. Pada setiap tanggal 10 November kita tundukkan kepala secara khusus mengenangkan kepahlawanan mereka yang dengan gagah berani dan penuh kesetiaan telah melampaui batas-batas tugas-kewajiban masing-masing dalam menumpas penjahatan serta mengusir kaum penjajah dari bumi Indonesia dan dengan berbuat begitu telah mengorbankan milik pribadi yang paling berharga berupa nyawa dan, tidak jarang, nafas hidup remaja.

Tidak sedikit jumlah mereka ini karena tidak hanya yang terdaftar di front Ambarawa, di medan pertempuran Surabaya dan di garis pertahanan Kerawang-Bekasi. Mereka berguguran di banyak pelosok dan penjuru tanah air, tidak jarang tanpa dicatat dan tanpa disenandungkan. Sudah ada yang gugur jauh sebelum tanggal dan tahun proklamasi kemerdekaan, di luar pengetahuan orang banyak, di daerah-daerah terpencil, di penjara dan di tempat pembuangan kaum penjajah.

Namun di mana pun kita mengheningkan cipta untuk kepahlawanan mereka, dalam memperingati jasa-jasa para pahlawan tersebut sebenarnya pada waktu yang bersamaan kita harus mengingatkan diri kita sendiri bahwa kerja mereka belum selesai dan karenanya menjadi tugas kita untuk melanjutkannya. Hal ini secara tepat dibisikkan oleh Chairil Anwar, "... kenang, kenanglah kami -- kami sudah coba apa yang kami bisa -- tapi kerja belum selesai, belum apa-apa -- kami sudah beri kami punya jiwa -- kerja belum selesai, belum bisa memperhitungkan arti 4-5 ribu nyawa...."

*Pernah dimuat di harian *Sinar Harapan*, 13-14 November 1984.

Yang sudah mereka lakukan adalah merebut kembali kemerdekaan nasional dan mempertahankan kemerdekaan itu dengan jiwa-raganya. Sedangkan kemerdekaan nasional yang mereka wariskan kepada kita ini begitu berarti, begitu hakiki dan begitu mendasar bagi pembentukan Negara-Bangsa. Sebab, syarat substansial yang utama bagi eksistensi Negara-Bangsa adalah kemerdekaannya itu. Artinya, di zaman modern ini tidak akan diakui sebagai Negara-Bangsa selama ia tidak merdeka.

Istilah Negara-Bangsa (Nation-State) kini sudah biasa digunakan dalam pembahasan-pembahasan mengenai ketatanegaraan, politik dan lebih-lebih, hubungan internasional. Dewasa ini ia merupakan kesatuan agregatif utama dari kekuatan politik di dalam percaturan internasional. Padahal ia dapat dikatakan tidak dikenal di masa sebelum Perang Dunia Pertama. Sulit sekarang ini untuk memastikan siapa yang mula-mula menempa istilah majemuk ini, namun yang jelas adalah bahwa menjelang Perang Dunia Kedua ia sudah mulai melembaga dan dipakai di masyarakat ilmiah Barat.

Dengan bertambahnya jumlah masyarakat manusia yang merdeka sesudah Perang Dunia Kedua, istilah Negara-Bangsa menjadi begitu mantap dan keluar dari tembok masyarakat ilmiah untuk masuk dengan penuh kepastian ke forum politik internasional. Dokumen PBB kini penuh ditaburi dengan istilah majemuk ini. Walaupun uraian definisionalnya tidak selalu sama pada setiap penulis atau pembicara, tergantung pada aspek yang dititikberatkan dalam masalah yang dibahas, inti pengertiannya dapat dikatakan tidak berbeda, yaitu menegaskan bahwa "negara pada dasarnya adalah bangsa yang berorganisasi dan terorganisasi."

Karena tercekam oleh akibat peperangan yang semakin lama semakin mengerikan, pernah ada pemikiran di Eropa untuk menghapuskan nasionalisme dan membubarkan negara nasional (national state), untuk menggantikannya dengan internasionalisme, dengan suatu pemerintahan dunia. Bahkan ada pula usaha merumuskan bahasa dunia yang disebut "esperanto." Sekarang ini kiranya sudah disadari bahwa sungguh sulit, walaupun tidak mungkin sama sekali -- karena bertentangan dengan kecenderungan kenyataan yang ada -- untuk mengajukan satu alternatif bagi negara nasional.

Karena memang tidak ada yang dapat dijadikan pengganti terhadap negara nasional, maka demi mengamankan kemerdekaan nasional dan mewujudkan apa-apa yang dicita-citakan oleh kemerdekaan dan diaspirasikan oleh rakyat yang telah memperjuangkan kemerdekaan itu, negara nasional harus dibangun dan diperkuat. Jalan yang ditempuh untuk memperkuat kedudukan negara adalah melalui pembentukan bangsa (National Building). Penjalinan yang erat antara nasib negara dengan nasib bangsa inilah yang kiranya

merupakan rationale pokok dari penempatan istilah majemuk "Negara-Bangsa" tersebut. Istilah ini juga mengingatkan kita betapa usaha pembentukan bangsa menjadi begitu penting dan menentukan sekali bagi eksistensi negara nasional yang merdeka dan berdaulat.

Menurut basa-basi PBB yang serba retorikal semua Negara-Bangsa yang menjadi anggotanya adalah sama, namun setiap orang sebenarnya sadar bahwa dalam kenyataannya di dunia ini beberapa Negara-Bangsa jauh lebih sama satu dengan lainnya ketimbang dengan Negara-Bangsa-Negara-Bangsa lain di luar sesamanya. Ada yang sangat kuat, ada yang kuat, ada yang agak kuat, ada yang sama sekali tidak kuat.

Kekuatan dapat saja dianggap sebagai satu faktor subjektif yang belum tentu akan dipakai oleh yang memilikinya guna memperoleh apa-apa yang dikehendaknya. Namun gambaran kekuatan tetap merupakan faktor yang menentukan. Betapa tidak! Pimpinan sesuatu Negara-Bangsa mengambil keputusan mengenai politik luar negeri berdasarkan proyeksi tentang gambaran kekuatan nasional atau gambaran kekuatan Negara-Bangsa lainnya. Proyeksi seperti ini mungkin tidak selalu tepat, tetapi biar bagaimanapun ia menentukan pengambilan keputusan.

Semua jenis masyarakat manusia -- baik yang berukuran besar maupun kecil, dari yang berupa kesatuan pemukiman sampai yang berbentuk Negara-Bangsa -- mengandalkan diri pada kekuatan bila bertindak sebagai kelompok. Semua kesatuan hidup tersebut harus merumuskan sistem yang mengatur pembagian kewajiban dan hak, pemerataan beban dan manfaat di samping penyelesaian pertikaian di antara sesama warga. Dengan berbagai usaha pembangunan yang terpadu di bidang-bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, melalui pelaksanaan kewajiban dan penunaian beban kewargaan meningkatlah kekuatan Negara-Bangsa, sedangkan melalui penggunaan hak dan pemetikan manfaat yang berlaku setiap warga negara menyadap kesejahteraan pribadi dari pertumbuhan kekuatan nasional tersebut.

Maka bila para pahlawan yang telah mendahului kita berhasil menciptakan Negara-Bangsa melalui perjuangan kemerdekaan, yang harus kita lakukan sekarang dan di hari-hari mendatang demi melanjutkan kerja mereka yang belum selesai itu, adalah mengisi tubuh Negara-Bangsa itu dengan suatu kekuatan dalam (intrinsik) melalui usaha-usaha pembangunan yang terpadu di bidang-bidang kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa. Bila para pahlawan itu telah membiayai perjuangan mereka untuk sebagian terbesar dengan semangat perjuangan serta nyawanya sendiri, kita yang sekarang hidup ini seharusnya membiayai usaha-usaha kita itu untuk sebagian terbesar dengan tekad pembangunan, ketrampilan dan kecerdasan.

Ada baiknya dinyatakan secara eksplisit faktor-faktor yang membentuk kekuatan Negara-Bangsa atau, singkatnya, kekuatan nasional. Kiranya memang perlu dianalisa dan diukur kekuatan nasional ini. Namun tulisan ini bukan bermaksud untuk mengutarakan cara kuantitatif pengukuran itu betapa-pun pentingnya mengetahui cara tersebut bagi pengambilan keputusan mengenai kebijakan nasional. Forum ini bukanlah tempat yang khusus untuk mengajukan teknikalitas perhitungan seperti itu. Kalaupun ukuran kuantitatif berupa indeks ada diajukan di sini, ia dimaksudkan hanya sebagai ilustrasi dengan anggapan teknik menghitungnya sudah diketahui.

Yang ingin disajikan dalam uraian ini adalah faktor-faktor kekuatan nasional yang diperhitungkan serta berbagai unsur pokok yang merupakan komponen masing-masing faktor tersebut dan cara faktor-faktor tertentu mempengaruhi pembentukan kekuatan nasional sesuai dengan kodrat alamiah faktor-faktor yang bersangkutan. Dengan begini diharapkan menjadi jelas bobot dari dampak faktor-faktor ini yang kiranya perlu diketahui demi penentuan prioritas dalam kebijakan pembangunan nasional.

Faktor-faktor yang kiranya perlu diperhitungkan berhubung peranannya yang sangat menentukan bagi pembentukan kekuatan nasional adalah: unsur-unsur masif, sistem nasional, kemampuan ekonomi, kemampuan militer, tekad nasional, kecerdasan penduduk dan strategi nasional.

Unsur masif adalah hasil gabungan (bobot) wilayah dan penduduk. Cara klasik untuk menilai pentingnya sesuatu Negara-Bangsa memang melalui tinjauan terhadap kedua unsur tersebut. Wilayah ini adalah keseluruhan daerah yang tunduk pada kekuasaan satu pemerintahan nasional dalam artian administrasi internal dan pertahanan eksternal dan yang batas-batasnya diakui, de-jure atau de-facto, oleh lain-lain Negara-Bangsa.

Penduduk dari dahulu sampai sekarang tetap diperhitungkan karena ia adalah masyarakat manusia yang membentuk dan menghidupi Negara-Bangsa berhubung ia atas kemauannya sendiri mengakui hak keberadaan pemerintah dan melalui penghayatan nilai-nilai yang disepakati bersama menerima suatu identitas nasional. Mengenai komponen penduduk dalam faktor masif ini yang diambil hanya segi fisik-kuantitatifnya sebab segi mental-kualitatifnya, berhubung begitu menentukan, dimasukkan dalam faktor-faktor tersendiri lainnya (tekad, kecerdasan dan strategi nasional).

Lalu ada faktor yang disebut sebagai sistem nasional. Suatu tata-kerja dan tata-cara yang logikal untuk mencapai suatu tujuan dapat disebut suatu sistem dan bila sistem ini diterapkan pada bekerjanya negara untuk mencapai atau mewujudkan cita-citanya maka sistem tersebut merupakan sistem nasional.

Jadi faktor ini mencerminkan derajat kemampuan, walaupun bukan kematangan, bangsa berorganisasi. Ia perlu diperhitungkan mengingat, seperti telah dikatakan di atas, istilah majemuk Negara-Bangsa, secara esensial hendak menegaskan bahwa "negara pada dasarnya adalah bangsa yang berorganisasi dan terorganisasi." Bila demikian kekuatan nasional ditentukan sekali oleh efisiensi dan efektivitas dari sistem nasional ini.

Cara yang paling umum dan paling mudah untuk menaksir kemampuan ekonomi sesuatu Negara-Bangsa adalah melalui perhitungan jumlah barang dan jasa yang dihasilkannya selama satu atau beberapa periode tertentu, yaitu perhitungan nilai GNP. Namun ia bukanlah cara yang paling korrek untuk melihat derajat kekuatan nasional karena ia tidak mencerminkan keadaan yang sebenarnya dari ketrampilan teknologikal penduduk ataupun sumber-sumber alam yang ada.

Contoh yang selalu diambil untuk menunjukkan hal ini adalah pendapatan rata-rata penduduk Kuwait yang lebih tinggi dari pendapatan rata-rata orang Amerika. Jumlah yang relatif tinggi itu pasti tidak mengatakan bahwa ketrampilan teknologikal negara Arab tersebut jauh lebih unggul dari yang ada di Amerika Serikat. Bahkan sebaliknya, GNP dan pendapatan rata-rata Kuwait yang begitu tinggi justru dimungkinkan oleh teknologi Amerika yang dapat disewa atau dibelinya dan penerapannya pun untuk sebagian terbesar dilakukan oleh warga negara asing yang bekerja di situ. Berhubung dengan itu untuk membuat indeks kemampuan ekonomi nasional seharusnya turut juga diperhitungkan produksi dan konsumsi energi (minyak bumi, gas alam, dan batubara), mineral non-minyak, baja dan bahan makanan serta perdagangan luar negeri.

Persepsi tentang kemampuan militer dapat dikatakan sangat subjektif, namun kekuatan militer sering digunakan sebagai usaha terakhir dalam memecahkan konflik antarbangsa. Kekhawatiran bahwa keselamatan negara dan kemerdekaan bangsa sewaktu-waktu dapat terancam, merupakan pendorong pokok bagi pembentukan dan pembinaan kekuatan bersenjata. Clausewitz pernah mengatakan bahwa "perang merupakan lanjutan belaka dari politik namun dengan cara-cara yang lain," dan karenanya, "ia adalah suatu tindakan kekerasan guna mendesak lawan memenuhi kehendak kita" dengan jalan "penggunaan habis-habisan dari kekuatan."

Unsur kekuatan yang diperhitungkan sebagai komponen dari kemampuan militer ini adalah persenjataan nuklir dan kekuatan konvensional. Yang terakhir disebut ini dapat diketahui bobotnya dari anggaran hankam, jumlah anggota angkatan bersenjata dan keadaan mental-fisiknya, jenis persenjataan, mobilitas pasukan, tingkat penguasaan daratan, lautan serta udara, dan doktrin militer yang berlaku.

Faktor kekuatan nasional yang disebut sebagai tekad nasional dalam dirinya merupakan aspek mental dari pembentukan bangsa. Indeks dari faktor ini mencerminkan derajat kekukuhan "tanah air mental." Manusia bergabung satu dengan lainnya dalam suatu bangsa karena ada tekad untuk hidup bersama; karena merasa turut bertanggung jawab atas cita-cita bersama jauh di atas tujuan-tujuan hidup pribadi. Memang tidak setiap orang dalam satu bangsa harus menyetujui semua yang dinyatakan sebagai kehendak bersama, namun di setiap masyarakat ada kebutuhan bahwa kecenderungan umum atau yang dicita-citakan bersama itu jelas gambarannya.

Maka usaha pembentukan bangsa menjadi penting dan menentukan sekali bagi kekuatan nasional dari negara-negara yang relatif baru merdeka. Begitu menentukan sehingga kita lihat di sekitar kita betapa negara-negara yang baru merdeka ini kemudian pecah menjadi dua negara yang tidak hanya terpisah tetapi bahkan bermusuhan. Kalaupun tidak pecah berantakan, dalam batas-batas nasionalnya terus-menerus bergolak dan saling berbunuhan sehingga lambat laun tetapi pasti semakin melemahkan kedudukan negara nasionalnya dan menggoyahkan kemerdekaannya. Contoh yang tragik adalah apa yang sampai kini masih terus terjadi di anak benua India. Mula-mula terpecah menjadi India dan Pakistan, kemudian terjadi perpisahan antara Pakistan dengan Bangladesh, kini ada ancaman "Khalistan" keluar dari India.

Ada lagi faktor kekuatan nasional berupa kecerdasan penduduk. Tingkat kecerdasan penduduk dapat diketahui dari tingkat pendidikan rata-rata warga negara, jumlah pekerja otak (knowledge workers), jumlah penemuan-penemuan ("inventions" dan "innovations"), kehadiran literatur nasional di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, kegairahan baca-tulis ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan "normal science." Dengan "normal science" dimaksudkan riset yang didasarkan pada satu atau beberapa hasil-hasil ilmiah (scientific achievements) masa lalu, hasil-hasil yang pada masanya diakui oleh kelompok ilmiah tertentu sebagai peletak landasan bagi usaha pengembangan (ilmiah) selanjutnya.

Dari unsur-unsur yang diperhitungkan sebagai komponen pembentukan kecerdasan penduduk sebagai faktor kekuatan bangsa, kiranya jelas bahwa faktor ini secara esensial mencerminkan tingkat penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini perlu diketahui sebab, bila bagian pertama dari abad ke-20 ini ditandai oleh kemajuan yang begitu cepat dalam proses industrial, bagian keduanya terbukti ditandai oleh evolusi yang pesat sekali dari proses tersebut -- berkat peningkatan akselerasi perkembangan dari ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan yang terakhir disebut ini, di satu pihak, disebabkan oleh dorongan kebutuhan Perang Dunia Kedua dan, di lain pihak, karena progres ilmu pengetahuan dan teknologi telah mencapai tingkat yang mampu menggerakkan pengembangbiakannya sendiri secara kumulatif.

Bayangkan, selama dua puluh tahun terakhir ini, kecepatan maksimum dari kendaraan bermesin yang dikendarai oleh manusia telah meningkat sesedikitnya sebanyak 50 kali, dari 800 menjadi sesedikitnya 40.000 km/jam. Kekuatan eksplosif yang diciptakan manusia telah meningkat lebih dari sejuta kali (penggunaan energi nuklir). Penemuan baru di bidang fisika membuat kepastian bekerjanya peralatan elektronika meningkat sesedikitnya sepuluh kali (penemuan transistor), sementara waktu yang diperlukan untuk menangani penalaran logika elementer bergerak dari seperjuta detik, yang waktu itu sudah dianggap luar biasa cepatnya -- menjadi sepermilyar detik. Jumlah informasi yang dapat diteruskan oleh manusia dalam dimensi ruang dengan menggunakan dukungan sarana yang sama telah meningkat sebesar 1.000 kali (penemuan laser). Belum lagi dihitung kemajuan ilmu fisika korpuskuler berenergi tinggi dan ilmu biokimia yang memungkinkan peningkatan luar biasa dalam pengetahuan manusia tentang materi baik yang mati maupun yang hidup.

Semua kemajuan ilmiah ini yang kiranya membawa para analis masa depan (futurist) sampai pada kesimpulan bahwa di abad ke-21 mendatang ilmu pengetahuan dan teknikalitas yang dimungkinkannya memegang peranan yang paling menentukan, tidak hanya bagi kehidupan manusia di dalam negerinya masing-masing, tetapi juga bagi hubungan antara sesama Negara-Bangsa. Semua bangsa maju kini sudah membangun "kota" atau "lembah ilmu pengetahuan dan teknologi"-nya masing-masing. Begitu rupa sehingga bangsa yang tidak sanggup mengembangkan pengetahuan ilmiah, atau paling sedikitnya, tidak mampu menguasai ilmu pengetahuan yang sudah ada dan terus maju itu, akan menjadi "tukang tadah" belaka dari bangsa pencipta teknologi, walaupun tidak menjadi "kuli" di antara bangsa-bangsa yang berilmu dan berteknologi tinggi. Maka abad mendatang adalah abad di mana bagi setiap Negara-Bangsa ilmu pengetahuan kiranya menjadi garis pertama pertahanannya masing-masing. Bagi Negara-Bangsa yang lalai, garis pertama ini bahkan kelak dapat sekaligus menjadi "its last line of defence."

Akhirnya kekuatan Negara-Bangsa yang disebut sebagai strategi nasional. Ada kalanya yang disebut sebagai strategi nasional ini hanya berupa suatu pola tingkah laku yang mencerminkan norma-norma sosial, politik dan budaya yang jelas diterima dan disepakati oleh seluruh warga masyarakat. Dalam keadaan perang biasanya ia dirumuskan dengan lebih teliti dan betul-betul terarah.

Strategi secara esensial adalah keseluruhan keputusan-keputusan kondisional yang diambil sekarang yang menetapkan tindakan-tindakan yang akan dilakukan guna menanggulangi peristiwa yang diduga akan terjadi di masa depan. Bila demikian, walaupun strategi nasional dianggap sebagai satu faktor

kekuatan nasional karena ia dalam dirinya berupa persiapan yang matang untuk menerima apa yang (bakal) terjadi sebagai fakta tetapi menolak fatalitas yang ditimbulkan oleh fakta (kejadian) tersebut.

Dapat dibayangkan betapa eratnya kaitan fungsional antara faktor-faktor tekad nasional dan strategi nasional dalam proses pengembangan kekuatan nasional. Kemampuan atau ketidakmampuan suatu bangsa melaksanakan kebijakan yang direncanakannya tergantung dari kebulatan tekad politik dari warganya yang tercermin dalam pengambilan keputusan mereka. Tekad nasional ini mungkin kokoh bersatu-padu dan bergairah dalam mendukung suatu strategi nasional tertentu atau mungkin diliputi keraguan dan ketidakpastian. Maka keberhasilan atau kegagalan pada pokoknya disebabkan oleh tingkat energi dan keterpaduan serta kesesuaian tingkah-laku dalam masyarakat politik dan kehidupan politik.

Selanjutnya bobot setiap faktor kekuatan dapat dinyatakan secara kuantitatif. Untuk keempat faktor pertama, yaitu unsur masif, sistem nasional, kemampuan ekonomi dan kemampuan militer, angka indeks terletak antara yang terendah 0 dan tertinggi 100. Angka 0 berarti sama sekali tidak berkemampuan, sedangkan angka 100 berkemampuan relatif sempurna. Untuk ketiga faktor kekuatan lainnya, yaitu tekad nasional, kecerdasan penduduk dan strategi nasional, angka indeks bergerak antara terendah 0 dan tertinggi 1. Angka 0 mencerminkan bangsa yang terpecah-belah, tidak mengetahui apa-apa dan tanpa strategi, sedangkan angka 1 mencerminkan bangsa yang betul-betul teguh bersatu-padu, luar biasa cerdas dan mempunyai strategi yang jelas dan tegas perumusannya.

Jika gambaran kekuatan nasional dinyatakan dengan (Kg) dan unsur masif adalah (U), sistem nasional adalah (N), kemampuan ekonomi adalah (E), kemampuan militer adalah (M), tekad nasional adalah (t), kecerdasan penduduk adalah (c) dan strategi nasional adalah (s), maka gambaran kekuatan nasional dapat dinyatakan berupa rumus,

$$Kg = (U + N + E + M) \times (t + c + s)$$

Dari rumus ini jelas bahwa ketiga variabel yang terakhir (t, c, s) berfungsi sebagai koefisien, pengali (multiplier). Artinya, ketiga faktor kekuatan tersebut dapat meningkatkan, membuat konstan, mengurangi, bahkan meniadakan sama sekali nilai yang dihasilkan oleh keempat faktor kekuatan pertama (U, N, E, M).

Umpamakan bahwa gambaran kekuatan nasional semata-mata ditentukan oleh U, N, E dan M, dan masing-masing faktor bernilai maksimum. Maka,

$$Kg = 100 + 100 + 100 + 100 = 400$$

Nilai ini dapat berubah bila aspek mental dari pembentukan bangsa (t) dan (s) serta kualitas manusia (c) ikut diperhitungkan. Bila diumpamakan ketiga faktor ideal tersebut juga maksimum sempurna maka,

$$\begin{aligned} Kg &= (100 + 100 + 100 + 100) \times (1 + 1 + 1) \\ &= 400 \times 3 \\ &= 1.200 \end{aligned}$$

Jadi walaupun berbagai kemampuan sudah maksimal, nilai kekuatan nasional sebagai keseluruhan masih dapat ditingkatkan sebanyak tiga kali berkat nilai yang tinggi dari faktor pengali.

Gambaran kekuatan nasional yang bernilai maksimum ini menceritakan keadaan satu Negara-Bangsa yang tidak hanya berwilayah luas, bersumber alam banyak, berpenduduk besar dan berkemampuan tinggi, tetapi juga yang mempunyai strategi nasional yang jelas perumusannya dan karena kejelasan itu mendapat dukungan sepenuhnya dari penduduknya yang tinggi kecerdasannya serta teguh bersatu secara sosial, psikologikal dan politikal di belakang pemerintahan nasional. Maka kemampuan yang sudah maksimum itu ternyata masih dapat ditingkatkan bobotnya berhubung kecerdasan yang tinggi itu berarti bahwa kemampuan ekonomi dan militer tersebut benar-benar dimungkinkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi yang tumbuh dan datang dari dalam negeri sehingga dalam jangka panjang, walaupun dalam keadaan perang, kekuatan nasional tersebut sama sekali tidak bakal terganggu karena ia tidak tergantung dari luar. Negara-Bangsa yang begini betul-betul mandiri dalam pembentukan kekuatan nasionalnya.

Sebaliknya, jika satu Negara-Bangsa terus-menerus ribut dilanda oleh konflik intern karena terpecah-belah, sangat terbelakang dan penuh kebingungan strategik, nilai dari (t + c + s) dapat menjadi 0. Bila demikian, betapapun maksimumnya nilai dari (U + N + E + M), nilai tersebut menjadi hilang sama sekali. Betapapun besarnya hasil usaha meningkatkan kemampuan nasional, akhirnya menjadi sia-sia belaka karena $400 \times 0 = 0$. Sudah tentu kasus seperti ini tidak akan ada dalam kenyataan, tetapi pesan yang dikandung oleh perhitungan fiktif ini adalah bahwa dalam jangka pendek kekuatan nasional dapat saja dibina melalui berbagai kemampuan teknologikal yang didatangkan dari luar negeri. Namun dalam jangka panjang, lebih-lebih dalam keadaan di mana hubungan internasional terputus karena peperangan, semua kemampuan impor itu dapat lenyap seketika.

Contoh yang mendekati keadaan seperti dilukiskan di atas dapat diambil dari pengalaman Argentina dalam berperang dengan Inggris mengenai kedaulatan Pulau Malvinas (Falkland). Pada waktu permulaan perang kemampuan militer Argentina relatif tinggi. Dengan satu rudal "exocet" ia dapat

menghancurkan sebuah kapal perang Inggris. Namun peluru ampuh ini bukanlah hasil kecerdasan dan kemampuan teknologikalnya sendiri, melainkan dibeli dari Prancis. Maka begitu Prancis menyetop penjualan peluru ini, mengingat Inggris adalah sekutunya di Eropa, runtuhlah gambaran kekuatan militer Argentina. Kejadian seperti ini dapat banyak kita temui dalam sejarah perjuangan Palestina dan negara-negara Arab. Sebagian terbesar dari kekuatan mereka, tidak hanya yang bersumber pada kemampuan militer tetapi juga kemampuan ekonomi, didatangkan dari luar. Gambaran kekuatan mereka menjadi lebih buruk lagi karena tidak adanya persatuan, kacaunya strategi dan rendahnya tingkat kecerdasan.

Umpamakan nilai dari $(t + c + s)$ tidak 0 tetapi juga tidak 3, bahkan tidak 1, melainkan 0,5. Dalam keadaan seperti ini nilai maksimum kekuatan nasional juga menjadi berkurang separuh karena $400 \times 0,5 = 200$. Bila demikian harus ada kebijakan nasional yang dapat meningkatkan persatuan, kemampuan strategi dan kecerdasan yang begitu rupa sehingga paling sedikitnya $(t + c + s)$ sebagai keseluruhan naik dari 0,5 menjadi 1. Bila demikian nilai maksimum kekuatan nasional yang sudah tercapai dapat dipertahankan konsisten karena $400 \times 1 = 400$.

Dalam kenyataan yang ada, menurut perhitungan, hanya Amerika Serikat yang dapat mencapai nilai yang mendekati maksimum untuk sebagian besar faktor-faktor kekuatan yang diperhitungkan oleh rumus. Sejauh yang mengenai Negara-Bangsa yang relatif muda, kebanyakan faktor bernilai tidak jauh dari minimum, terutama faktor-faktor (t) , (c) dan (s) .

Keadaan tersebut berarti bahwa di banyak negara muda usaha-usaha "nation building" masih harus ditingkatkan, terutama aspek mental dari pembentukan bangsa tersebut. Sejauh yang mengenai Indonesia, kita termasuk beruntung karena jauh sebelum memproklamasikan kemerdekaan nasional dan pembentukan negara nasional, jauh sebelum menyatakan kelahiran Negara-Bangsa Indonesia, para pejuang kemerdekaan kita -- sesuai dengan kemampuan menggunakan kesempatan yang serba terbatas di jaman penjajahan -- telah mengadakan kegiatan-kegiatan yang kini dapat dikatakan merupakan usaha pembentukan bangsa. Salah satu bukti dari usaha ini, antara lain, adalah Sumpah Pemuda dalam rangka Kongres Pemuda 58 tahun yang lalu di Jakarta, yang kini dengan khidmat kita peringati pada setiap tanggal 28 Oktober. Sebagai bentuk usaha pembentukan bangsa, di samping Sumpah Pemuda itu, sebenarnya perlu disebut pula diterimanya lagu "Indonesia Raya," gubahan Wage Rudolf Supratman, sebagai lagu perjuangan nasional ketika itu.

Dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang pada dasarnya berupa kegiatan pembentukan bangsa itu, para pendahulu kita tersebut pasti mendasar-

kannya pada pertimbangan masa depan. Masa depan yang mereka pikirkan itu adalah masa sekarang kita ini. Bayangkan apa yang akan terjadi dengan kita sekarang ini andaikata kita, yang secara alamiah lahir dan dibesarkan di tengah-tengah kemajemukan fisik, bahasa dan nilai-nilai kehidupan, belum disiapkan untuk berpendirian bertanah air satu, untuk berkeyakinan berbangsa satu, untuk bangga mempunyai satu bahasa persatuan. India, misalnya, secara resmi menyatakan Urdu sebagai bahasa persatuannya, tetapi dalam kenyataan sehari-hari, termasuk pada upacara-upacara resmi di lembaga-lembaga kebangsaan, yang dipakai untuk berkomunikasi adalah bahasa Inggris. Hal yang sama terjadi di Filipina. Yang dinyatakan sebagai bahasa resmi di situ adalah Tagalog, tetapi yang dipakai dengan penuh kebanggaan dan tanpa canggung-canggung adalah bahasa Inggrisnya Amerika.

Kalaupun para pendahulu kita telah meratakan jalan kita dalam usaha memantapkan adanya tekad nasional, bukanlah sekali-kali berarti bahwa sekarang ini kita tidak perlu lagi mengadakan usaha-usaha pembentukan bangsa. Usaha seperti ini harus dilakukan terus-menerus berkesinambungan dan dalam melakukan hal ini, seperti juga dengan apa yang telah dilakukan oleh generasi pendahulu itu, masa depan yang seharusnya dijadikan referensi, sebab masa depan kita itu adalah masa sekarangnya generasi mendatang (abad ke-21). Mereka tidak boleh disibukkan lagi mengurus kebulatan tekad nasional supaya seluruh energi dan perhatian mereka dapat dicurahkan sepenuhnya pada usaha menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Maka usaha memantapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara hendaknya dilihat dalam rangka usaha membulatkan tekad nasional yang begitu rupa sehingga nilai (t) betul-betul mendekati 1, kalaupun tidak mungkin 1 sama sekali.

Ketegasan dalam tekad nasional untuk sebagian tergantung pada sejauh mana tujuan-tujuan strategik telah dirumuskan secara bijaksana dan telah diuraikan dengan jelas dalam istilah kepentingan nasional. Kejelasan dan penjelasan ini sangat menentukan bagi bekerjanya suatu "representative government" yang didasarkan pada persetujuan rakyat yang diperintahnya. Untuk Indonesia GBHN merupakan kerangka konstitusional-politik-intelektual yang tepat sekali untuk dibuat menjadi satu strategi nasional asalkan perumusannya tetap diletakkan dalam perspektif pembentukan bangsa dan pengembangan kekuatan nasional.

Usaha meningkatkan kecerdasan penduduk (c) seharusnya tidak hanya berupa penyebaran pendidikan yang relatif merata secara kuantitatif tetapi lebih-lebih peningkatannya secara kualitatif. Artinya anak didik tidak hanya belajar, tetapi yang jauh lebih menentukan bagi perkembangan kecerdasan ada-

lah apa-apa yang diajarkan itu. Apa-apa yang diajarkan itu berporos pada usaha mengembangkan penalaran, imajinasi dan semangat ilmiah karena penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan satu keharusan bagi Negara-Bangsa yang relatif baru merdeka dalam memasuki abad ke-21. Di masa depan itu kelak yang disebut sebagai ketrampilan juga berdasarkan pengetahuan ilmiah. Jadi sistem pendidikan nasional kita harus ditata demikian rupa sehingga dapat membuat anak-anak kita mampu hidup dan bertahan di satu dunia yang pasti akan berbeda, walaupun tidak berlainan sekali, dari dunia di abad ke-20, abad ke-19 dan abad-abad lain sebelumnya yang sudah kita kenal dengan baik.

Bila demikian usaha mencerdaskan bangsa bagi Indonesia, seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, harus kita tingkatkan dengan ritme kecepatan yang lebih tinggi. Betapa tidak! Selain abad ke-21 tidak hanya semakin mendekat tetapi sudah dekat sekali -- hanya 14 tahun lagi -- sekarang ini pun sudah terbukti bahwa perdagangan internasional untuk sebagian terbesar terjadi di antara ekonomi nasional - ekonomi nasional yang paralel, yaitu yang industri dan bisnisnya didasarkan dan digerakkan oleh teknologi yang banyak sedikitnya setingkat. Di samping ini, sekarang ini pun sudah kelihatan bahwa kemakmuran suatu bangsa tidak begitu tergantung pada kekayaan buminya tetapi lebih banyak ditentukan oleh benda-benda baru yang tadinya tidak terdapat di alam dalam bentuk jadi tetapi diciptakan berdasarkan sumber-sumber alam oleh kecerdasannya sendiri.

Dalam rangka pengembangan semangat ilmiah kiranya perlu dielakkan sedapat mungkin "pseudo pendidikan universiter" yang diadakan semata-mata karena pertimbangan politik demi mencapai tujuan-tujuan politik. Dalam jangka panjang ia pasti berakibat buruk bagi perkembangan faktor-faktor (E), (N), (M), (c) dan sampai tingkat tertentu juga pada faktor-faktor (t) dan (s).

Analisa gambaran kekuatan nasional dengan perumusan seperti ini mempunyai sesedikitnya tiga manfaat pokok. *Pertama*, ia dapat diterapkan untuk menilai kekuatan nasional semua Negara-Bangsa yang ada. Bila statistik yang diperlukan mengenai masing-masing negara ada tersedia dan kemudian dapat diolah secara tepat untuk keperluan ini, akan diperoleh gambaran komparatif tentang perkembangan kekuatan nasional dari berbagai Negara-Bangsa.

Kedua, walaupun tidak semua komponen dari faktor kekuatan yang diperhitungkan itu dapat dikuantitatifkan secara sempurna, hasil perhitungan ini tetap dapat dijadikan dasar bagi penetapan prioritas mengenai faktor kekuatan mana yang perlu ditingkatkan secepatnya dan faktor mana yang sudah boleh dikurangi akselerasi pembangunannya. Prioritas itu tentunya diputuskan berdasarkan nilai indeks dari setiap faktor kekuatan yang diperhitungkan.

Kita telah terbiasa, misalnya, untuk memberikan prioritas yang tinggi pada pembangunan ekonomi (E) yang langsung dikaitkan dengan eksploitasi sumber alam (U) dan kombinasi ini memang telah memberikan hasil yang cukup memuaskan. Melihat hasil ini kita mungkin lupa menggarap secara proporsional bidang pendidikan, lupa bahwa koefisien (c) dapat mengurangi keberhasilan (U + E).

Memang dalam jangka pendek pembiayaan pembangunan pendidikan merupakan beban bagi sektor ekonomi, namun dalam jangka panjang peningkatan kecerdasan (c) inilah yang mampu meningkatkan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan, yang penting, kenaikan akselerasi ini digerakkan oleh kekuatan (intelektual) yang datang dan tumbuh dari dalam. Kekuatan intrinsik ini penting karena, (1) manusia yang cerdas merupakan "the most important renewable natural resource" dan karenanya dapat mengimbangi penurunan nilai faktor (U) karena kekayaannya terus-menerus dikuras, (2) justru kecerdasan itulah yang dapat menampung, memanfaatkan dan mencerpakan sebaik-baiknya (transfer) teknologi yang diterima dan, (3) kecerdasan juga diperlukan untuk dapat memilih secara tepat "wawasan teknokratik" yang masuk bersama setiap alih-teknologi sehingga ia tidak merusak faktor (N) dan tidak hanya sesuai dengan perkembangan faktor (E).

Ketiga, faktor-faktor yang diperhitungkan dalam rumus gambaran kekuatan nasional ini, bila diperlukan, dapat dijadikan salah satu dasar bagi penetapan perbuatan kepahlawanan yang pantas dihargai. Orang yang telah sangat berjasa dalam meningkatkan salah satu kemampuan nasional, yang diwakili oleh faktor mana pun dalam rumus kekuatan nasional ini, kiranya pantas untuk dihargai sebagai pahlawan. Dengan demikian pengusulan dan penetapan kepahlawanan seseorang sama sekali tidak digantungkan pada "opini" orang yang mengusulkan, tetapi benar-benar didasarkan pada "fakta." Sebab, kalau orang dapat saja dikatakan berhak untuk keliru dalam opini yang diajukannya, ia sama sekali tidak berhak untuk keliru dalam fakta yang digunakannya.

Perkembangan Perekonomian Dunia dan Dampaknya pada Pembangunan Nasional

Rustian KAMALUDDIN*

Perkembangan perekonomian dunia sangat besar pengaruhnya pada negara-negara berkembang, khususnya Indonesia. Oleh karena itu, dalam meninjau perkembangan perekonomian suatu negara terutama negara berkembang seperti Indonesia, perlu ditinjau terlebih dulu perkembangan perekonomian dunia dan kaitannya dengan perekonomian nasional negara yang bersangkutan. Dalam hubungan ini, keadaan perekonomian dunia dicerminkan dalam besarnya PDB (produk domestik bruto) negara-negara dan besarnya perdagangan antarnegara secara keseluruhannya.

Namun demikian, untuk menyederhanakan pembahasan, para analis dewasa ini pada dasarnya cenderung menafsirkan perekonomian dunia sebagai ekonomi dari negara-negara OECD (the Organisation for Economic Cooperation and Development) yang terdiri dari 24 negara anggota, yaitu sebanyak 21 negara Barat serta Jepang, Australia dan Selandia Baru. Bahkan seringkali pula perekonomian dunia diartikan sebagai perekonomian tujuh negara paling dominan dalam OECD itu yang tergabung dalam kelompok tujuh negara maju yang dikenal sebagai Kelompok Tujuh (Group of Seven) yaitu Amerika Serikat, Jepang, Jerman Barat, Prancis, Inggris, Italia dan Kanada.¹

Dalam hubungan dengan itu, sekarang memang perkembangan kelompok tujuh negara industri maju itu sudah mencerminkan perekonomian utama dunia, karena selain mereka mempunyai PDB yang tertinggi, juga memegang peranan yang paling besar dalam perdagangan dunia. Menurut data Bank Dunia

*Penulis adalah Guru Besar dalam Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan dan sekarang menjabat Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

¹Lihat juga Mohammad Sadil, 'Perkembangan Ekonomi Internasional' yang ditulis sebagai Background Information untuk Panel Diskusi Kompas tanggal 15-16 Mei 1986.

(*World Bank Atlas*, 1986) di luar Uni Soviet yang tidak tersedia datanya, ketujuh negara Group of Seven itu masing-masing memang mempunyai PDB yang paling besar di dunia dengan urutan dari yang terbesar berturut-turut (1984): Amerika Serikat (US\$3.670 milyar), Jepang (US\$1.248 milyar), Jerman Barat (US\$679 milyar), Prancis (US\$543 milyar), Inggris (US\$481 milyar), Italia (US\$367 milyar) dan Kanada (US\$331 milyar). PDB negara-negara lainnya berada di bawah angka ini, yaitu mulai dari RRC sebesar US\$318 milyar, Brazilia sebesar US\$227 milyar dan seterusnya. Sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan bahwa PDB Indonesia pada tahun yang sama berjumlah sebesar US\$85 milyar. Dapat ditambahkan bahwa jika dihitung dari 16 negara yang mempunyai PDB lebih besar dari US\$100 milyar, ternyata jumlah PDB dari negara-negara anggota Kelompok Tujuh itu mencapai sebesar US\$7.319 milyar atau 81,9% dari pada total keseluruhannya yang berjumlah sebesar US\$8.938 milyar.

Selanjutnya jika ditinjau mengenai perdagangan antarnegara, ternyata ketujuh negara industri maju itu juga lebih kentara peranannya. Dari data Bank Dunia (*World Development Report*, 1986) dapat dihitung bahwa selain Uni Soviet yang menduduki posisi nomor 6, maka ketujuh negara industri maju itu menempati kedudukan yang teratas. Pada tahun 1984 jumlah nilai perdagangan (ekspor plus impor) dari ketujuh negara industri maju tersebut dari yang terbesar berturut-turut: Amerika Serikat (US\$304 milyar), Inggris (US\$200 milyar), Prancis (US\$197 milyar), Kanada (US\$158 milyar) dan Italia (US\$155 milyar). Jumlah nilai perdagangan negara-negara lainnya berada di bawah angka itu (kecuali Uni Soviet sebesar US\$172 milyar), yaitu mulai dari Belanda (US\$128 milyar), Belgia (US\$106 milyar) dan seterusnya. Dan sebagai bahan perbandingan jumlah nilai perdagangan Indonesia pada tahun yang sama adalah sebesar US\$36 milyar serta menduduki posisi ke-21 di antara negara-negara di dunia. Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa pada tahun 1984 itu jumlah nilai perdagangan ekspor dan impor dari ketujuh negara industri maju itu adalah sebesar US\$1.892 milyar atau 41,2% dari jumlah nilai perdagangan antarnegara di dunia secara keseluruhannya yang berjumlah sebesar US\$4.597 milyar).

Dengan demikian, baik dari data-data posisi PDB negara-negara maupun posisi jumlah nilai perdagangan antarnegara di dunia, memang ketujuh negara industri maju itu memegang posisi puncak dan sebagai kunci dalam "mengendalikan" perekonomian dunia. Ini berarti bahwa dengan meninjau dan menilai perkembangan ekonomi dan perdagangan ketujuh negara industri maju itu sudah "mewakili" bagi gambaran posisi dan perkembangan perekonomian dunia. Naik-turunnya perekonomian dan perdagangan negara-negara Kelompok Tujuh itu sudah mencerminkan kecenderungan perkembangan dan arah pengaruhnya pada perekonomian secara keseluruhannya.

PERKEMBANGAN PEREKONOMIAN DUNIA

Sejak tahun 1983 perekonomian dunia telah mulai dalam proses pemulihan kembali dari masa resesinya dan menjadi lebih mantap pada tahun 1984. Akan tetapi pada tahun 1985 terjadi kembali kelesuan dan pertumbuhan yang lambat. Jika dalam dasawarsa 1970-an terjadi stagflasi yaitu inflasi yang tinggi tanpa adanya pertumbuhan ekonomi yang disertai pula dengan tingkat pengangguran yang cukup tinggi. Keadaan ini bertentangan dengan teori Philips yang mengemukakan adanya "trade-off" antara tingkat inflasi dan tingkat pengangguran. Maka pada tahun-tahun terakhir ini ditemui adanya laju pertumbuhan ekonomi dunia yang relatif rendah disertai dengan tingkat inflasi yang rendah tetapi dengan tingkat pengangguran yang cukup tinggi. Kenyataan ini tampaknya agak mendukung teori Philips tersebut. Dalam hubungan ini, suatu pertumbuhan ekonomi yang baik dan perlu diusahakan adalah di mana laju pertumbuhannya menjadi lebih tinggi dengan dapat terkendalikannya tingkat inflasi yang rendah dengan disertai tingkat pengangguran yang rendah pula.

Negara-negara industri maju dalam proses pemulihannya sudah tahun keempat setelah keluar dari resesi berat yang terakhir, akan tetapi laju pertumbuhan ekonominya belum lagi stabil dan mantap. Secara totalitas rata-rata pertumbuhan ekonomi ketujuh negara industri maju itu telah meningkat dari 2,2% (1983) menjadi 3,9% (1984), akan tetapi melemah kembali menjadi kira-kira 2,6% pada tahun 1985. Dan diperkirakan pada tahun 1986 pertumbuhan ekonomi itu agak sedikit meningkat, yaitu menjadi rata-rata 2,7% (lihat Tabel 1). Gejala umum berupa proses pemulihan yang mulai berlangsung pada tahun 1983 kemudian meningkat cukup pesat tahun 1984 dan selanjutnya berjalan dengan lambat kembali pada tahun 1985, dan diharapkan akan sedikit meningkat pada tahun 1986 tampaknya berlaku agak menyeluruh pada negara-negara industri, khususnya pada negara-negara industri utama yang tergabung dalam Kelompok Tujuh tersebut.

Jika diperhatikan dengan lebih terperinci tampak bahwa laju pertumbuhan ekonomi negara-negara Jerman Barat, Prancis dan Italia pada tahun 1983 adalah sangat kecil, yaitu berada di bawah rata-rata pertumbuhan keseluruhannya, bahkan Italia mengalami pertumbuhan yang negatif pada tahun itu. Namun demikian kebanyakan negara-negara Kelompok Tujuh itu mengalami pertumbuhan yang cukup besar pada tahun 1984, kecuali Inggris yang mengalami penurunan dalam pertumbuhan ekonominya pada waktu itu. Selanjutnya, kecuali Jepang yang mengalami pertumbuhan yang cukup mantap, maka pada tahun 1985-1986 negara-negara industri maju itu mengalami pertumbuhan yang relatif agak lambat, yaitu hanya berada antara 2-3,5% dengan rata-rata sebesar 2,6-2,7% per tahun.

Tabel 1

**LAJU PERTUMBUHAN, NERACA BERJALAN, INFLASI DAN PENGANGGURAN DI
NEGARA-NEGARA INDUSTRI UTAMA, 1983-1986**

Beberapa Indikator/ Tahun	Amerika Serikat	Jepang	Jerman Barat	Prancis	Inggris	Italia	Kanada	Rata-rata
<i>Laju Pertumbuhan (PDB Riil %)</i>								
1983	3,7	3,4	1,5	0,7	3,2	-0,4	3,3	2,2
1984	6,8	5,8	2,7	1,6	2,6	2,6	5,2	3,9
1985	2½	5	2¼	1	2¼	2¼	2¾	2,6
1986	2¾	3½	3¼	2	2½	2½	2¾	2,7
<i>Neraca Berjalan (US\$ milyar)</i>								
1983	-40,8	20,8	4,1	-4,4	4,8	0,8	1,4	-1,9
1984	-101,5	35,0	6,3	-0,8	1,5	-3,0	2,0	-8,6
1985	-128¼	47½	12¾	¾	4¼	-7¼	0	-10,0
1986	-146	57¼	20¼	3½	5	-5¼	-1	-9,5
<i>Tingkat Inflasi (perubahan IHK %)</i>								
1983	3,2	1,9	3,3	9,6	4,6	14,6	5,9	6,2
1984	4,3	2,2	2,4	7,4	5,0	10,6	4,3	5,2
1985	3	2½	2¼	5,8	6,0	4,0	4,0	4,2
1986	3¼	2½	1¼	4¼	4½	4½	4½	3,6
<i>Tingkat Pengangguran (% terhadap angkatan kerja)</i>								
1983	9,6	2,7	8,2	8,4	11,6	9,8	11,9	8,9
1984	7,5	2,7	8,2	9,9	11,7	10,3	11,3	8,8
1985	7¼	2½	8¼	10¼	11¼	10¾	10½	8,6
1986	7¼	2¾	8	8	11½	10½	9¾	8,2

Catatan: Untuk tahun 1985 dan 1986 adalah angka-angka perkiraan.

Sumber: 1. OECD, *OECD Economic Outlook*, No. 38, Desember 1985.

2. Bank Indonesia, *Laporan Tahunan 1984/1985*.

3. IMF, *IMF Survey*, 3 Maret 1986.

Mengenai perdagangan luar negeri negara-negara industri maju itu dapat dilihat pula dari segi lain, yaitu dari sudut neraca berjalannya masing-masing. Selama periode tahun 1983-1986 tiga negara yaitu Jerman Barat, Jepang dan Inggris selalu mengalami surplus dalam neraca berjalannya, di mana Jepang dan Jerman Barat pada dua tahun terakhir ini mengalami surplus yang meningkat dengan cepat. Sebaliknya Amerika Serikat selalu mengalami defisit yang besar dalam neraca berjalannya, bahkan semakin meningkat pada dua

tahun terakhir ini, terutama sebagai akibat kurang seimbangya perdagangan antara Amerika Serikat dengan kedua negara Jepang dan Jerman Barat tersebut. Sedangkan Italia, Prancis dan Kanada hampir selalu mengalami defisit atau seimbang atau dengan surplus yang kecil saja dalam neraca berjalannya pada tahun-tahun belakangan ini.

Dalam periode tahun 1983-1986 Jepang adalah satu-satunya negara yang selalu mengalami tingkat inflasi yang rendah sekaligus tingkat penganggurannya juga rendah. Amerika Serikat, Jerman Barat, Inggris dan Kanada pada umumnya mengalami tingkat inflasi yang relatif rendah akan tetapi dengan tingkat pengangguran yang tinggi. Hal ini agak mirip dengan kondisi teori Philips sebagaimana yang dikemukakan di atas. Prancis dan Italia adalah dua negara yang tingkat inflasi maupun tingkat penganggurannya cukup tinggi, namun demikian tingkat inflasi Italia pada dua tahun terakhir ini diperkirakan mengalami penurunan yang cukup berarti.

Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa tampaknya perkembangan perekonomian Amerika Serikat dan Jepang, dua negara yang paling dominan peranan dan pengaruhnya terhadap perekonomian dunia dan perekonomian negara-negara berkembang khususnya, pada tahun-tahun terakhir ini berjalan dan berkembang dalam kondisi yang berlainan satu sama lainnya. Di satu pihak, Amerika Serikat yang mengalami defisit yang besar dalam Anggaran Belanja negaranya disertai dengan defisit yang besar pula dalam neraca berjalannya. Sungguhpun dalam keadaan inflasi yang cukup rendah, tetapi disertai dengan tingkat pengangguran yang cukup tinggi. Di lain pihak, Jepang yang juga mengalami defisit di dalam anggaran belanja negaranya, tetapi diimbangi dengan tabungan dalam negeri yang besar serta surplus yang besar pula dalam neraca berjalannya. Demikian pula kondisi Jepang lainnya adalah lebih baik yaitu tingkat inflasinya relatif lebih rendah serta tingkat penganggurannya juga rendah sebagaimana yang dikemukakan di atas.

Selanjutnya perlu ditinjau secara khusus mengenai keadaan perkembangan perekonomian dan kebijaksanaan perekonomian Amerika Serikat. Defisit yang besar dalam neraca berjalan Amerika Serikat berkaitan erat dengan nilai dollar yang tinggi di masa lalu terutama akibat mengalirnya arus dana yang besar dari luar Amerika Serikat. Kebutuhan dana yang besar untuk menutup anggaran belanja negara serta tingkat bunga yang tinggi telah menarik masuknya dollar dari luar Amerika Serikat dalam jumlah yang besar sekali. Akan tetapi akhir-akhir ini dollar Amerika Serikat sudah mulai melemah, khususnya terhadap mata uang partner dagang utamanya seperti Jepang dan Jerman Barat. Melemahnya dollar Amerika Serikat antara lain berkaitan dan berakibat turunnya tingkat bunga di Amerika Serikat yang menular pula pada negara-negara lainnya, di samping selalu membengkaknya defisit neraca pembayarannya.

Rupa-rupanya perkembangan perekonomian Amerika Serikat sebagaimana yang dikemukakan di atas disadari terutama adalah berpangkal pada defisit anggaran belanja federal Amerika Serikat yang besar. Sehingga berdasarkan Undang-Undang Gramm-Rudman Act Pemerintah Amerika Serikat harus mengurangi defisit anggaran belanja federal setiap tahun sehingga menjadi hilang dan mencapai anggaran berimbang pada tahun 1991. Dalam IMF Survey 17 Februari 1986, Pemerintah Amerika Serikat tampaknya sudah mulai merencanakan menekan defisit anggaran belanjanya. Jika pada tahun anggaran 1986 defisit anggaran belanja negara sebesar US\$202,8 milyar yang berarti masih lebih besar dari target Gramm-Rudman (US\$171,9 milyar), maka pada pengajuan anggaran belanja federal ke Kongres untuk tahun anggaran 1987 pemerintahnya mengusulkan anggaran sebesar US\$143,6 milyar, yang berarti lebih rendah dari target menurut undang-undang yang berjumlah sebesar US\$144,0 milyar. Bahkan pengurangan rencana anggaran Pemerintah Amerika Serikat itu telah diusulkan semakin ditekan setiap tahun, sehingga pada tahun anggaran 1991 tidak hanya diusulkan anggaran berimbang, akan tetapi bahkan ditargetkan akan dicapai sekedar surplus sebesar US\$1,3 milyar. Dikemukakan oleh Pemerintah Reagan bahwa rencana untuk mencapai target penurunan defisit itu akan dilakukan melalui pengurangan dalam pengeluaran, bukan melalui peningkatan penerimaan pajak. Namun demikian, pengeluaran untuk program pertahanan dan keamanan nasional serta program kesejahteraan sosial tidak akan mengalami penurunan, dan yang ditekan atau diturunkan terutama berupa penghapusan program bantuan kredit pada perusahaan kecil, penghentian subsidi federal terhadap perusahaan angkutan kereta api, dan sebagainya. Adanya kebijaksanaan pemerintah ini kelihatannya didasarkan pada pandangan ekonomi Keynesian yaitu melakukan kebijaksanaan anggaran yang defisit pada keadaan perekonomian yang menurun dan resesi untuk kemudian akan diimbangi dan ditutup dengan surplus pada masa perekonomian sudah pulih dan makmur kembali. Sungguhpun demikian, dalam meningkatkan pertumbuhan ekonominya, Amerika Serikat masih menghadapi tugas dan beban berat akibat defisit anggaran belanja serta defisit neraca pembayarannya, sehingga pertumbuhan tersebut diperkirakan hanya akan meningkat pada tingkat yang moderat (sedang) saja pada tahun 1986 dan tahun berikutnya dibandingkan dengan tahun 1984 yang lalu.

PERKEMBANGAN PERDAGANGAN ANTARNEGARA

Keadaan dan perkembangan pertumbuhan ekonomi dunia, khususnya pada negara-negara industri maju itu, jelas mempunyai dampak dan keterkaitan yang besar dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang. Pengaruh itu akan tampak pada perkembangan perdagangan antarnegara.

Menurut laporan GATT (*IMF Survey*, 19 Mei 1986) volume ekspor barang dunia pada tahun 1985 telah meningkat sebesar 3%, yaitu lebih rendah dari pada tahun 1984 yang peningkatannya kira-kira 9%. Peningkatan volume perdagangan ini terjadi semata-mata karena pertumbuhan ekspor barang-barang manufaktur, sedangkan volume perdagangan barang-barang pertanian dan pertambangan mengalami penurunan.

Sungguhpun telah terjadi peningkatan volume ekspor sekedarnya itu, tetapi akibat penurunan harga barang yang diperdagangkan pada umumnya di pasaran dunia, maka nilai ekspor dunia adalah sebesar US\$1.910 milyar pada tahun 1985, yang berarti hanya kurang dari 1% di atas nilai tahun 1984. Demikian pula nilai impor, yang peningkatannya pada tahun 1985 lebih rendah dari pada tahun 1984, hanyalah mencapai sebesar US\$1,990 milyar. Untuk jelasnya lihat Tabel 2.

Tabel 2

NILAI PERDAGANGAN BARANG DUNIA
MENURUT KELOMPOK BESAR NEGARA-NEGARA
(US\$ milyar dan %)

Kelompok Besar Negara-negara	Ekspor (f.o.b)			Impor (c.i.f)		
	Nilai 1985	Perubahan Terhadap Tahun Sebelumnya		Nilai 1985	Perubahan Terhadap Tahun Sebelumnya	
		1984	1985		1984	1985
Negara-negara Industri	1.230	6½	3	1.333	8½	3
Negara-negara Berkem- bang	440	4	-5	410	-1½	-6½
Negara-negara Sosialis	202	2½	-3½	205	3½	5
Total dunia*	1.910	5½	½	1.990	5½	½

*Termasuk Australia, Selandia Baru dan Afrika Selatan yang tidak dimasukkan ke dalam salah satu kelompok besar negara-negara tersebut di atas.

Sumber: IMF, *IMF Survey*, 19 Mei 1986.

Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa tingkat pertumbuhan perdagangan dunia pada tahun 1985 telah menurun dibandingkan dengan pada tahun 1984. Jika pada tahun 1984 nilai ekspor dan impor meningkat masing-masing sebesar 5%, maka pada tahun 1985 nilai ekspor dan impor itu meningkat masing-masing hanya sebesar ½%. Pertumbuhan yang rendah dalam nilai perdagangan pada tahun yang lalu itu diakibatkan oleh penurunan yang cukup besar dalam pertumbuhan perdagangan ekspor dan impor negara-negara berkembang dan negara-negara industri. Sedangkan pada negara-negara sosialis sungguhpun tingkat perkembangan ekspornya menurun, akan tetapi

tingkat perkembangan impornya untuk tahun 1985 lebih meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya, terutama karena peningkatan yang besar dalam pembelian barang impor oleh RRC.

Relatif buruknya performance perdagangan negara-negara berkembang pada tahun 1985 jelas tampak pada negara-negara Asia Tenggara. Dapat diemukakan di sini bahwa kelemahan dalam perdagangan negara-negara Asia Tenggara ini disebabkan oleh karena terjadinya penurunan kegiatan dan pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang. Di samping itu juga pertumbuhan yang membalik dan merugikan dalam pasaran minyak bumi telah mempengaruhi negara-negara ini seperti Indonesia, perkembangan membalik yang merugikan dalam pasaran timah, karet dan gula berpengaruh pada Malaysia dan Filipina, penurunan kemampuan bersaing dan kelemahan segi ongkos mempengaruhi Singapura, dan ketidakpastian tentang kebijaksanaan perdagangan di masa-depan juga mempengaruhi kebanyakan negara Asia Tenggara tersebut.

Namun demikian, menurut GATT, penurunan tingkat pertumbuhan perdagangan yang terjadi tahun lalu itu diperkirakan hanya bersifat sementara, yaitu "istirahat sejenak" setelah berlangsungnya pertumbuhan perdagangan dunia yang cukup pesat pada tahun 1984. Dan ini selanjutnya diperkirakan akan diikuti oleh percepatan kembali dalam pertumbuhannya pada tahun 1986 ini. Dikemukakannya bahwa jika memang terjadi peningkatan secara moderat di dalam laju pertumbuhan ekonomi negara-negara industri pada tahun 1986, maka diperkirakan volume perdagangan dunia akan meningkat antara 4-5% pada tahun 1986 ini.

PERKEMBANGAN EKONOMI INDONESIA

Pada tahun-tahun pertama Repelita III perkembangan internasional cukup menggembirakan dan menguntungkan bagi perekonomian Indonesia, seperti terjadinya kenaikan harga minyak bumi, kenaikan harga berbagai komoditi ekspor non-migas dan sebagainya. Sebagai akibat dari perkembangan ini, di samping karena hasil-hasil pembangunan nasional, selama tiga tahun pertama Repelita III, Indonesia telah mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yaitu rata-rata 8,0% tiap tahun. Sungguhpun terdapat tendensi penurunannya, selama tiga tahun Repelita III itu negara kita telah mampu meningkatkan dana APBN rata-rata 38,4% per tahun dan dana pembiayaan pembangunan rata-rata 40,0% per tahun. Di samping itu uang beredar juga meningkat rata-rata 34,3% per tahun, yang disertai pula dengan tingkat inflasi yang cukup tinggi yaitu rata-rata 14,9% tiap tahun, dengan catatan pada tahun 1981/1982 tingkat inflasi itu sudah satu digit, yaitu hanya 9,80%. Lihat terperinci pada Tabel 3.

Tabel 3

BEBERAPA INDIKATOR PERKEMBANGAN EKONOMI DAN
MONETER INDONESIA, 1979/80-1986/87
(dalam %)

Tahun	Perubahan Total APBN	Perubahan Dana Pembangunan	Perubahan Uang Beredar	Tingkat Inflasi	Pertumbuhan PDB Riil ^a
1979/80	+ 51,5	+ 55,2	+ 35,6	19,13	6,3
1980/81	+ 45,0	+ 47,4	+ 37,3	15,85	9,9
1981/82	+ 18,8	+ 17,3	+ 29,9	9,80	7,9
1982/83	+ 3,1	+ 6,0	+ 8,9	8,40	2,2
1983/84	+ 27,5	+ 34,5	+ 9,2	12,63	4,2
1984/85	+ 5,8	+ 0,5	+ 11,6	3,64	5,8
1985/86	+ 18,9	+ 7,0	+ 16,5 ^b	5,16 ^b	2,0 ^d
1986/87	- 15,9 ^c (- 7,0)	- 55,0 ^c (- 22,1)	+ 11,5 ^c	4,39 ^c	1,4 ^c

Keterangan:

^aKhusus mengenai PDB di sini adalah menurut tahun kalender, dihitung atas dasar harga konstan 1973 dan mulai tahun 1984 atas dasar harga konstan 1983.

^bPrakiraan penulis yang didasarkan data Bank Indonesia atas dasar perkembangan bulanan sebelumnya.

^cPrakiraan penulis dengan asumsi tidak ada perubahan yang mendasar dalam kebijaksanaan moneter dan anggaran negara, dan asumsi harga minyak rata-rata US\$17,5 per barrel untuk tahun 1986/87. Angka di antara tanda kurung adalah angka RAPBN.

^dAngka yang dikemukakan Menko Ekuin Ali Wardhana (*Kompas*, 19 Juni 1986) yang diperkirakan cukup logis.

^eAngka prakiraan penulis dengan memperhitungkan faktor-faktor penurunan harga minyak bumi, penurunan APBN dan pertumbuhan ekonomi tahun sebelumnya.

Sumber:

Bank Indonesia, *Laporan Tahunan 1984/1985* dan *Laporan Mingguan* No. 1417 (3 Juli 1986), serta Republik Indonesia, *Bahan tentang Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1986/1987*, dengan catatan sebagian angka-angka dihitung dan diperkirakan sendiri.

Namun demikian perkembangan internasional berikutnya diikuti dengan timbulnya resesi dan krisis ekonomi dunia yang lebih parah dan berkepanjangan, di mana kegiatan ekonomi dan perdagangan dunia merosot, pengangguran meningkat dan inflasi relatif melonjak. Dan tambahan pula terdapat gejolak-gejolak dalam kurs mata uang utama serta tingkat bunga di dunia internasional. Perkembangan yang buruk ini memberikan dampak yang negatif dan buruk terhadap perekonomian dalam negeri yang sukar untuk dibendung. Selama dua tahun terakhir Repelita III dan tahun pertama Repelita IV negara kita terpaksa melaksanakan kebijaksanaan penghematan dan "pengencangan ikat pinggang."

Sebagaimana halnya pada perkembangan ekonomi dunia yang dikemukakan sebelumnya, maka ada analisa yang memperkirakan perekonomian Indonesia akan mengikuti arus gelombang dan pola yang seirama pula. Jika pada tahun 1983 dan kemudian berlanjut pada tahun 1984 pertumbuhan ekonomi telah mulai (dan semakin) meningkat, maka pada tahun 1985 diperkirakan merosot kembali. Menurut *The Asian Wall Street Journal* pertumbuhan perekonomian Indonesia pada tahun itu merosot kembali menjadi 2,4% dan pada tahun 1986 agak sedikit meningkat kembali yaitu menjadi sebesar 3,6%.² Akan tetapi menurut Bank Dunia laju pertumbuhan perekonomian Indonesia pada tahun 1985 itu hanya sebesar 1,1% (*Kompas*, 14 Juni 1986), sedangkan menurut Menko Ekuin Ali Wardhana pertumbuhan itu agak sedikit lebih tinggi, yaitu 2,0% (*Kompas*, 19 Juni 1986), yang menurut penulis angka inilah yang cukup logis dan lebih tepat. Hal yang demikian ini terjadi terutama sebagai akibat dari kemerosotan harga minyak bumi, kemerosotan ekonomi dan perdagangan dunia, hambatan proteksi dari negara-negara industri dan kelesuan kegiatan ekonomi nasional pada tahun tersebut.

Melihat pengalaman dan perkembangan komponen-komponen yang membawa pertumbuhan ekonomi di masa lalu, terutama anggaran belanja negara, pada tahun 1986/87 ini menjadi sangat merosot, maka diperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 1986 ini sudah jelas tidaklah akan mencapai angka perkiraan *The Asian Wall Street Journal* sebesar 3,6% tersebut di atas. Dan menurut World Bank hanya akan mencapai angka di bawah 2,0% pada tahun 1986 tersebut. Sedangkan menurut penulis berdasarkan atas perhitungan anjloknya harga minyak bumi sejak awal 1986, penurunan anggaran belanja negara yang jauh lebih besar lagi dari yang tercantum dalam RAPBN serta rendahnya pertumbuhan ekonomi pada tahun sebelumnya, maka pada tahun 1986 pertumbuhan ekonomi kita hanya akan mencapai kira-kira 1,4%.

Sektor pemerintah melalui APBN yang diharapkan akan dapat menerobos kelesuan ekonomi dan lemahnya permintaan efektif dewasa ini justru mengalami penurunan yang cukup besar, dan penurunan ini baru pertama kali terjadi sejak masa Orde Baru. Penurunan ini akan menjadi semakin lebih besar lagi (dibandingkan dengan angka RAPBN) sebagai akibat anjloknya harga minyak bumi di pasaran internasional sampai jauh di bawah US\$15 per barrel. Dengan perkiraan harga minyak yang optimis dan moderat saja pada tahun 1986/87 misalnya US\$17,5 per barrel, maka penerimaan negara dari minyak bumi akan turun sebesar Rp 2.444 milyar.³

²Lihat J. Panglaykim, "Pesan dari Pertemuan IMF dan Bank Dunia di Seoul: Pertumbuhan" dalam *Suara Karya*, 20 Januari 1986.

³Lihat tulisan Rustian Kamaluddin, "Penerapan Anggaran Berimbang dengan Sumber Dana Pengimbang Pinjaman Dalam dan Luar Negeri," *Forum Ekonomi*, Tahun V, No. 33, Juli 1986.

Tampaknya untuk mengatasi atau mengimbangi ketekoran ini pemerintah terutama hanya akan melakukan tindakan penghematan dan efisiensi, serta melakukan kebijaksanaan mendorong ekspor non-migas dan penanaman modal (lihat Paket Kebijakan 6 Mei 1986) yang keberhasilannya membutuhkan waktu dan sulit untuk dicapai dalam jangka pendek. Dan sebaliknya pemerintah enggan untuk melakukan tindakan deficit financing melalui pinjaman dalam negeri yang diduga akan dapat menimbulkan inflasi yang membahayakan. Sebetulnya sesuai dengan analisa penulis tambahan dana pembiayaan dan uang beredar sebesar maksimal Rp 2,5 trilyun untuk "menutup defisit" pada tahun 1986/87 ini tidaklah akan menimbulkan bahaya inflasi yang besar, paling-paling tingkat inflasi hanya akan mencapai sekitar 15%. Dan kebijaksanaan anggaran defisit dengan melalui pinjaman dalam negeri merupakan alternatif kebijaksanaan yang lebih tepat dan realistis yang terpaksa perlu dilakukan minimal untuk tahun ini dan tahun depan asal disertai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan lain untuk mendukung keberhasilan.

Dengan adanya penurunan APBN sebesar 7% dan penurunan dana pembangunan sebesar 22,1% menurut anggaran RAPBN atau penurunan APBN sebesar 15% dan penurunan dana pembangunan sebesar 55,0% menurut perkiraan moderat penulis pada tahun 1986/87 ini dibandingkan dengan tahun sebelumnya, maka dalam perekonomian yang serba lesu dan dengan permintaan efektif yang merosot di dalam masyarakat dewasa ini akan berakibat laju perekonomian bahkan lebih rendah dari pada tahun lalu, dengan taksiran moderat hanya sebesar 1,4% sebagaimana yang disebutkan di atas. Keadaan ini jelas akan membawa konsekuensi yang lebih berat dalam masalah PHK dan pengangguran serta kelesuan ekonomi lebih lanjut. Dan dengan demikian, selama tiga tahun pertama periode Repelita IV ini laju pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan akan dapat dicapai hanya sebesar rata-rata 3,1% per tahun. Ini berarti kita tidak bisa mengejar ketinggalan kita dalam memacu laju pertumbuhan yang lebih tinggi, seharusnya di atas 5%, agar supaya target rata-rata sebesar 5% selama Repelita IV ini dapat dicapai. Tampaknya diperlukan keberanian pemerintah untuk mencoba mengambil kebijaksanaan anggaran negara yang tidak lagi konservatif (dengan deficit financing) dalam arti agak sedikit menyimpang dari ketentuan dan kelaziman yang berlaku selama ini.

Persoalan-persoalan Pokok dalam Babak Baru Perundingan Perdagangan Multilateral*

Djisman S. SIMANDJUNTAK

KEPERLUAN AKAN BABAK BARU

Seseorang pernah mempertanyakan apakah dan sejauh mana perkembangan melalui perdagangan (internasional) yang oleh banyak negara memang ditafsir secara sempit sebagai perkembangan melalui perluasan ekspor, dapat menjadi strategi perkembangan yang laik. Kalau semua negara dengan serentak memacu ekspor, kemanakah ekspor tersebut akan pergi ketika perdagangan antarplanet. belum ada bahkan dalam fiksi sekalipun?

Pertanyaan di atas bukan tanpa makna. Di banyak negara, termasuk Indonesia, ada kecenderungan untuk mengarti-sempitkan kebijakan perdagangan sebagai kumpulan peralatan yang diperlukan untuk maksimisasi permintaan domestik dan ekspor akan produksi dalam negeri di satu pihak dan minimalisasi impor di lain pihak. Hasil ekstrem hipotetikal dari kebijakan seperti ini adalah impor setiap negara sebesar nol yang dengan sendirinya berarti ekspor setiap negara sebesar nol. Barangkali dunia yang sudah sempat menikmati keuntungan spesialisasi tidak akan terjerumus ke ekstrem seperti itu. Tetapi dengan berbagai argumen yang sebagian memang adalah legitim, setiap negara masih cenderung melihat berkat pada ekspor dan bencana pada impor sesuai semangat merkantilisme, lebih-lebih dalam waktu ketika ekonomi menghadapi kesulitan seperti gelombang perniagaan yang menurun.

Tafsir sempit seperti di atas bermuara pada lingkungan perdagangan internasional yang mengganjal perluasan perdagangan ketika gelombang perniagaan sedang naik dan memperkuat kelesuan ketika gelombang perniagaan sedang menurun. Karena itu, penegakan lingkungan yang mendorong perluasan perdagangan tidak pernah hilang dari agenda kebijakan ekonomik kecuali di beberapa negara seperti Albania dewasa ini. Bahkan di negara-negara yang

Pernah dimuat dalam *Jurnal Luar Negeri*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri, no. 4, Juli 1986.

merupakan kekecualian seperti ini pun penolakan komitmen terhadap perdagangan yang lebih terbuka sudah semakin terbukti sebagai sesuatu yang bersifat sementara daripada yang langgeng.

Betapa pentingnya lingkungan yang mendorong perdagangan juga tercermin dalam kenyataan bahwa ke dalam yang paling dini di antara prakarsa-prakarsa PBB adalah pembenahan lingkungan perdagangan internasional. Empat tahun sesudah pendirian Dana Moneter Internasional, lebih dari 50 negara menandatangani Piagam Havana yang berisi aturan-aturan yang menyangkut perdagangan seperti tarif dan halangan non-tarif, praktek bisnis restriktif, rekonstruksi dan pembangunan ekonomi dan persetujuan antarperintah tentang komoditi. Tetapi piagam yang komprehensif ini ditorpedo oleh Amerika Serikat sendiri yang sebelumnya merupakan pendukung gigih dalam perancangan. Yang sisa adalah hasil-hasil Konperensi Geneva yang sebenarnya dimaksudkan sebagai salah satu konperensi persiapan Konperensi Havana, tetapi dikodifikasi menjadi Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT) pada tanggal 30 Oktober 1947.

Finlayson dan Zacher membagi kaidah-kaidah GATT ke dalam yang substantif dan yang prosedural.¹ Yang pertama di antara kaidah substantif ini adalah kaidah non-diskriminasi yang menuntut pemberian tanpa syarat perlakuan terbaik (MFN treatment) yang diberikan oleh salah satu anggota kepada semua anggota GATT. Yang dikecualikan dari kaidah ini adalah integrasi regional, perdagangan perbatasan, dan konsesi sepihak seperti Sistem Preferensi Tarif Umum yang diberikan pada negara sedang berkembang atas dasar kaidah pembangunan (Bagian IV dari GATT) yang menjadi bagian GATT sejak awal 1965. Kaidah yang kedua disebut kaidah liberalisasi atau penurunan halangan-halangan perdagangan, sedang kaidah yang ketiga adalah ketimbalbalikan (reciprocity) yang berarti bahwa konsesi penurunan halangan yang diberikan oleh suatu anggota perlu diimbal dengan apa yang disebut sebagai kompensasi dari negara lain. Pengecualian dari kaidah-kaidah di atas juga dimungkinkan oleh GATT seperti bagi suatu anggota yang menderita kesulitan neraca pembayaran. Tetapi pengecualian itu pun diatur dalam apa yang dapat dirangkum sebagai kaidah pengaman (safeguard norm). Akhirnya, masih ada kaidah pembangunan seperti disinggung di atas yang berintikan perlakuan istimewa bagi negara-negara sedang berkembang sebagai bagian dari usaha-usaha untuk penyediaan lingkungan pembangunan yang menguntungkan.

Sampai dengan tahun 1979 GATT sudah merampung tujuh babak perundingan liberalisasi perdagangan dengan memperhatikan asas non-diskriminasi

¹Lihat Jock A. Finlayson dan Mark W. Zacher, "The GATT and Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," in *International Organization*, vol. 35, no. 4, 1981, hal. 561-602.

dan asas ketimbalbalikan. Yang pertama selesai bersamaan dengan penurunan tarif timbal-balik antar 23 negara pada saat penandatanganan GATT tahun 1947. Yang kedua dan yang ketiga, yaitu babak Annecy dan babak Torquay dirampung masing-masing dalam tahun 1949 dan 1951, walaupun dengan hasil berupa penurunan tarif yang kecil saja. Tingkat liberalisasi yang dihasilkan oleh babak keempat dan kelima, yaitu babak Geneva 1956 dan babak Dillon 1960, juga adalah kecil. Terobosan liberalisasi baru timbul sesudah perampungan babak Kennedy dalam tahun 1967, pada waktu tarif atas hasil-hasil industri dan pertanian diturunkan dengan masing-masing 40 dan 20%, sementara anti-dumping digiring ke dalam GATT. Empat tahun kemudian dimulai babak Tokyo yang rampung dalam tahun 1979. Tarif yang mengalami penurunan besar dalam babak Kennedy lagi-lagi diturunkan sehingga ia sudah tidak merupakan halangan penting, meskipun ada perbedaan menurut sektor. Di samping itu, sebagai hasil babak Tokyo juga dicapai persetujuan tentang beberapa halangan non-tarif, yaitu Persetujuan tentang Perdagangan Pesawat Terbang Sipil, Persetujuan tentang Pembelian Pemerintah, Kode tentang Lisensi Impor, Kode tentang Halangan Teknikal, Kode tentang Dasar Perhitungan Bea Masuk, Kode tentang Subsidi dan Bea Masuk Pengimbang dan versi baru dari Kode Anti Dumping.²

Uraian di atas menunjukkan bahwa yang dilakukan oleh GATT dalam liberalisasi perdagangan sudah cukup banyak. Kenyataan bahwa dalam tahun 1950-an dan 1960-an dunia menyaksikan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, untuk sebagian adalah berkat perluasan perdagangan yang pada gilirannya mendapat dorongan dari prakarsa-prakarsa liberalisasi dalam rangka GATT. Namun demikian, keberhasilan GATT masih bersifat parsial. Banyak persoalan perdagangan yang tidak dapat diselesaikan dalam tujuh babak liberalisasi yang sudah diselenggarakan, sementara persoalan-persoalan baru sudah muncul. Dengan kata lain, liberalisasi yang merupakan upaya pokok GATT tidak saja belum rampung, tetapi juga sedang dihadapkan pada banyak pertanyaan baru yang lebih sulit dijawab daripada yang sudah dapat dijawab selama ini. Babak-babak baru masih tetap diperlukan untuk memulihkan lingkungan perdagangan internasional yang diperlukan oleh pembangunan ekonomi setiap bangsa.

AGENDA BABAK BARU

Permulaan dan prospek keberhasilan babak baru perundingan liberalisasi sangat dipengaruhi oleh cakupan persoalan. Di satu pihak, cakupan yang sa-

²Babak Tokyo berlangsung 1973-1979 menghasilkan -- di samping penurunan tarif -- sembilan persetujuan. Tiga di antaranya berupa persetujuan sektoral (daging sapi, hasil susu, dan pesawat terbang sipil). Lihat *Basic Instruments and Selected Documents (GATT)*, 26th Supplement, Geneva 1980.

ngat sempit dapat menutup "trade-off" sehingga negara yang berminat dalam perundingan hanya sedikit, sementara cakupan yang sangat luas dapat menimbulkan kesulitan besar dalam manajemen perundingan. Itu tidak berarti bahwa suatu persetujuan mengenai cakupan persoalan sudah harus dicapai sebelum pemulaan babak baru tersebut. Perundingan dapat saja dimulai walaupun masih terdapat perbedaan dalam cakupan persoalan.

Dari banyak pembicaraan perdagangan yang secara langsung atau tidak langsung disangkutpautkan dengan babak baru MTN dapat diperkirakan bahwa agenda babak baru tersebut akan terdiri dari tiga kelompok persoalan, yaitu: (1) Persoalan-persoalan yang menyangkut perdagangan barang (merchandise) yang belum dapat diselesaikan atau bahkan meruncing selama ini; (2) Persoalan-persoalan yang menyangkut perdagangan jasa-jasa (trade in services) yang selama ini ditangani di luar GATT melalui persetujuan-persetujuan tersendiri; dan (3) Persoalan-persoalan yang menyangkut perlindungan Hak Pemilikan Intelektual (Intellectual Property Rights) yang semakin dituntut oleh Amerika Serikat sebagai imbalan bagi perlakuan non-diskriminatif yang diberikannya atas dasar GATT kepada negara-negara lain. Tentu saja pengelompokan yang berbeda dapat dibuat. Tetapi dengan pengelompokan di atas kiranya perbedaan-perbedaan antara kelompok atau bahkan antara masing-masing penandatanganan GATT dapat diungkap dengan lebih jelas.

Banyak sekali persoalan-persoalan lama yang perlu ditangani kalau pemulihan lingkungan perdagangan yang terbuka benar-benar dikehendaki. Sejak semula GATT sudah dihindangi oleh selektivisme, yaitu praktek untuk mengecualikan kelompok barang tertentu dari liberalisasi. Ke dalamnya termasuk hasil-hasil pertanian. Memang dalam babak Kennedy maupun babak Tokyo disetujui penurunan tarif atas berbagai hasil pertanian. Tetapi penurunan tarif ini tidak dapat diandalkan untuk mendorong perluasan perdagangan hasil-hasil pertanian yang justru dihambat dengan halangan-halangan non-tarif di hampir semua negara. Melalui pengaturan harga, pemberian subsidi produsen dan konsumen, pembelian negara, subsidi ekspor dan program bantuan pangan, ekonomi-ekonomi terbesar di dunia ini di satu pihak dapat menghentikan impor yang sangat kompetitif sekalipun dan di lain pihak mendorong ekspor yang sangat tidak kompetitif. Yang merasa dirugikan dan karena itu menuntut penerapan asas-asas GATT ke dalam perdagangan hasil-hasil pertanian tentu adalah mereka yang menduga bahwa ekspor hasil-hasil pertanian mereka akan meningkat kalau liberalisasi diperluas hingga meliputi hasil-hasil pertanian, termasuk banyak negara berkembang di luar Afrika. Tetapi sampai sekarang, belum terlihat tanda-tanda bahwa Masyarakat Eropa atau Jepang misalnya bersedia merundingkan proteksionisme pertanian mereka.

Persoalan kedua dan yang relevan bagi pengekspor bahan-bahan mentah berkaitan dengan apa yang dikenal sebagai eskalasi proteksi di negara-negara

pengimpor bahan mentah. Semakin tinggi tingkat pengolahan bahan yang bersangkutan, semakin ketat proteksi yang dikenakan atas impornya, sedemikian hingga timbul hukuman bagi negara pengekspor yang berusaha untuk beralih dari ekspor bahan mentah ke ekspor hasil olahan. Sementara impor kayu bulat ke Masyarakat Eropa dibebaskan dari semua halangan, impor kayu gergajian dikenakan tarif. Hal serupa juga dipraktekkan Jepang yang membebaskan impor kayu bulat, tetapi mengenakan kuota atas impor kayu lapis. Tidak mengherankan kalau negara-negara pengekspor bahan mentah mencoba mengatasi eskalasi ini dengan mengenakan pembatasan atau penghentian ekspor bahan mentah, seperti dilakukan Indonesia atas kayu bulat. Tetapi hanya dalam kasus kekecualian kebijakan seperti ini dapat bekerja, itu pun tidak dalam jangka panjang. Karena itu pelemahan atau bahkan penghapusan eskalasi proteksi masih tetap termasuk dalam daftar persoalan yang diinginkan oleh pengekspor bahan mentah untuk dimasukkan ke dalam agenda perundingan.

Selektivisme juga menimpa hasil-hasil industri yang justru relevan sebagai barang ekspor bagi negara-negara sedang berkembang. Untuk sebagian ia masih tercermin dalam dikriminasi tarif yang dikenakan atas hasil-hasil tertentu seperti hasil-hasil tekstil. Tetapi lebih penting lagi adalah kecenderungan negara-negara utama dalam GATT untuk mengejar persetujuan terpisah dalam perdagangan hasil-hasil industri di mana keunggulan impor atas produk dalam negeri masing-masing adalah paling tinggi.

Ke dalam persetujuan seperti itu termasuk Multi-Fibre Arrangements (MFA) yang pada intinya tidak lain dari skema pembatasan impor tekstil dari negara-negara sedang berkembang. Memang tidak ada keharusan untuk menandatangani persetujuan ini. Tetapi yang tidak menandatangani akan berhadapan dengan pembatasan unilateral yang dapat saja jauh lebih restriktif daripada pembatasan yang timbul melalui perundingan bilateral. Hal serupa juga terjadi atas baja, kendaraan bermotor, elektronik rumah tangga, dan alas kaki yang ditimpa oleh persetujuan-persetujuan Pembatasan Ekspor Sukarela (Voluntary Export Restraints) atau Persetujuan Marketing Teratur (Orderly Marketing Agreements). Melalui selektivisme ini, negara seperti Indonesia pun dengan ekspor hasil-hasil industrinya yang masih sangat kecil ikut dihukum karena ekspor yang kecil tersebut terpusat pada hasil-hasil tekstil. Karena itu adalah wajar kalau negara seperti Indonesia sangat menginginkan pemasukan persetujuan-persetujuan yang berpolakan MFA ke dalam agenda babak baru. Penyingkiran hasil-hasil tekstil, alas kaki atau produk lain yang digolongkan sebagai produk-produk sensitif dan karena itu diberi proteksi yang ekstra-tinggi oleh negara-negara industri, akan sangat meredam antusiasme negara yang setingkat dengan Indonesia dalam menyongsong babak baru tersebut.

Berbeda dengan babak liberalisasi sebelumnya, penancangan babak baru yang diperbincangkan sudah sejak semula dikaitkan dengan perdagangan dalam jasa-jasa, terutama oleh Amerika Serikat. Bahkan ada tanda-tanda bahwa Amerika Serikat sudah menagih liberalisasi perdagangan jasa-jasa sebagai syarat bagi perlakuan yang sekarang diberikannya pada impor barang-barang seperti tekstil dan alas kaki dari beberapa negara seperti Taiwan dan Korea Selatan. Dengan kata lain, pemasukan perdagangan jasa-jasa ke dalam agenda babak baru tampaknya sudah tidak dapat ditawar-tawar. Sikap keras beberapa negara berkembang seperti India, Brasilia dan Yugoslavia untuk menolak agenda seperti itu, tampaknya tidak akan mengubah sikap Amerika Serikat yang pada gilirannya dapat memaksa banyak negara Asia yang sangat tergantung pada pasar Amerika seperti Jepang untuk mengikuti langkah Amerika Serikat.

Perdagangan jasa-jasa adalah sesuatu yang baru bagi GATT, terlepas dari film tontonan yang diatur dalam pasal IV GATT. Memang untuk setiap jasa penting ada persetujuan-persetujuan internasional tersendiri. Pelayaran internasional diatur oleh konperensi-konperensi pelayaran dan belakangan oleh satu konvensi PBB; dalam penerbangan internasional dikenal IATA (International Air Transport Association) dan ICAO (International Civil Aviation Organization); dalam telekomunikasi dikenal ITU (International Telecommunication Union); dalam satelit dikenal INTELSAT; dalam lalu-lintas informasi sedang diupayakan Tata Baru Informasi Internasional; dan dalam pemilikan intelektual dikenal berbagai konvensi seperti Konvensi Paris yang sudah direvisi berkali-kali. Namun demikian, yang diatur dalam persetujuan-persetujuan terpisah ini lebih banyak adalah kerjasama teknikal daripada perdagangan jasa-jasa yang bersangkutan. Malahan dalam banyak hal, tujuan persetujuan ini lebih membatasi daripada membebaskan perdagangan jasa-jasa. Karena itu, tidak satu pun di antara mereka yang kiranya akan dipakai sebagai model perundingan dalam rangka GATT, walaupun persetujuan-persetujuan tersebut tetap sangat diperlukan dengan atau tanpa persetujuan GATT tentang perdagangan jasa-jasa.

Persetujuan akan sulit dicapai dalam berbagai persoalan yang menyangkut perdagangan jasa.³ *Pertama*, garis pemisah yang tegas antara barang dan jasa tidak dapat ditarik. Suatu kaset kosong misalnya dapat dianggap sebagai ba-

³Tentang kerumitan perdagangan jasa-jasa lihat antara lain Jagdish N. Bhagwati, "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations," dalam *The World Economy*, vol. 7, no. 2, hal. 133-143. Lihat juga Harald B. Malmgren, "Negotiating International Rules for Trade in Services" and Andre Sapir, "North-South Issues In Trade in Services," dalam *The World Economy*, vol. 8, no. 1, 1985, hal. 11-42. Lebih jelas lagi lihat Geza Feketekuty dan Lawrence B. Krause, "Services and High Technology Goods in the New GATT Round," makalah untuk First Pacific Trade Forum, San Francisco, 1986.

rang. Tetapi kalau sudah berisi rekaman suara atau gambar tidak mudah dikategorikan sebagai barang atau jasa. *Kedua*, sebagian perdagangan jasa adalah tergantung pada perdagangan barang dan karena itu dapat dibatasi melalui pembatasan perdagangan barang. Impor jasa reparasi misalnya dapat dibatasi melalui impor barang-barang yang memerlukan reparasi. *Ketiga*, ekspor (impor) jasa tertentu menuntut kepergian (kedatangan) penyedia jasa ke tempat penerima, sementara perdagangan jasa lain tidak memerlukan pergerakan fisik seperti itu. Ekspor jasa pembantu rumah tangga atau perawat misalnya memerlukan perpindahan ke tempat tinggal yang memerlukan, sementara jasa seorang insinyur seperti rancangan dapat ditransmisi dengan bantuan telekomunikasi. *Keempat*, banyak halangan-halangan yang dikenakan atas perdagangan jasa seperti sensor informasi impor mempunyai sifat yang berbeda dengan tarif atau pembatasan kuantitatif yang biasa dikenakan atas impor barang dan karena itu memerlukan pendekatan yang berbeda dalam liberalisasi. Target penurunan tarif atau pembatasan kuantitatif misalnya dapat ditentukan dengan jelas, tetapi tidak demikian halnya dengan target liberalisasi perdagangan rancangan industrial. *Kelima*, selektivisme dalam perdagangan jasa-jasa tampaknya adalah lebih lumrah daripada dalam perdagangan barang-barang. Suatu negara seperti Indonesia adalah lebih terbuka bagi perdagangan jasa perbankan daripada jasa perdagangan. Ada juga negara yang berusaha keras mengekspor jasa tenaga ahlinya, tetapi menghalangi sejauh mungkin impor jasa tukang. Barangkali tidak ada satu pun negara yang sepenuhnya terbuka atau sepenuhnya tertutup dalam perdagangan jasa-jasa. Berbagai argumen, mulai dari argumen keamanan atau kebudayaan hingga argumen ekonomik, dapat dikemukakan untuk mendukung selektivisme ini.

Kerumitan persoalan-persoalan yang diuraikan di atas akan berarti paling sedikit bahwa perundingan liberalisasi perdagangan jasa-jasa akan memerlukan waktu yang lama sebelum menghasilkan persetujuan. Tetapi perubahan struktur ekonomi dan perdagangan berupa peran jasa yang semakin besar merupakan alasan kuat bagi perundingan seperti itu. Namun demikian, adalah suatu pertanyaan besar apakah perundingan seperti itu akan mengejar persetujuan-persetujuan umum saja seperti penerapan asas non-diskriminasi dan ketimbalbalikan dalam perdagangan jasa-jasa atau persetujuan-persetujuan sektoral sebagaimana babak Tokyo menghasilkan antara lain persetujuan tentang perdagangan pesawat terbang sipil, persetujuan tentang daging sapi dan persetujuan tentang hasil-hasil susu.

Bagian terakhir dari agenda perundingan perdagangan multilateral yang akan datang akan terdiri dari persoalan-persoalan yang menyangkut teknologi tinggi. Sama seperti dalam perdagangan jasa-jasa, cakupan teknologi tinggi juga masih terbuka, walaupun sering ditonjolkan sebagai contoh teknologi

material artifisial seperti serat silikon, teknologi bio dan telematik, yaitu integrasi teknologi komunikasi dan komputer yang membuka peluang-peluang baru tidak saja dalam lalu-lintas informasi internasional, tetapi juga dalam otomatisasi proses produksi. Tidak sedikit yang menduga bahwa, berkat teknologi tinggi ini, struktur keunggulan komparatif internasional akan mengalami perubahan mendasar. Dikhawatirkan oleh negara-negara berkembang bahwa otomatisasi produksi pakaian di Jepang atau Amerika Serikat misalnya dapat menghilangkan keunggulan komparatif negara-negara berkembang yang didasarkan atas "tenaga kerja murah," walaupun harus ditambahkan bahwa perubahan seperti itu antara lain sangat tergantung pada kecepatan difusi teknologi baru yang bersangkutan. Namun demikian, yang menjadi persoalan pokok dalam diskusi tentang teknologi tinggi adalah sesuatu yang lain yang bagi GATT juga merupakan hal yang baru.

Liberalisasi perdagangan tampaknya hanya merupakan bagian kecil dari persoalan yang menyangkut teknologi tinggi. Yang akan menjadi inti persoalan adalah dukungan pemerintah terhadap pengembangan teknologi tinggi seperti subsidi penelitian dan pengembangan dan jaminan pembelian pemerintah yang sering berperan sebagai syarat bagi keberhasilan produk baru yang bersangkutan.

Erat hubungannya dengan keberhasilan komersialisasi produk baru adalah perlindungan pemilikan intelektual. Keberhasilan penelitian dan pengembangan dianggap sangat tergantung dari sejauh mana setiap bentuk kegiatan penunggang bebas (free rider) seperti pembajakan karya intelektual dapat dicegah. Penelitian dasar dianggap akan sangat terhambat kalau hasilnya berupa penemuan dapat digunakan oleh mereka yang tidak turut memikul biaya penelitian. Perbaikan mutu produk juga dianggap akan terhambat kalau merek yang melambangkan mutu tersebut dapat ditiru oleh pihak lain tanpa "ganti rugi." Rangsangan bagi karya tulis dianggap akan melemah atau menghilang kalau karya tersebut dapat diperbanyak oleh pihak lain tanpa "ganti rugi."⁴ Karena itu, dikembangkan mekanisme perlindungan seperti paten, merek perdagangan, hak cipta dan persetujuan lisensi yang juga sudah diatur dalam berbagai konvensi internasional.⁵ Tetapi masih banyak negara seperti Indonesia yang menolak untuk memasuki konvensi-konvensi ini dengan anggapan bahwa dengan demikian, mereka dapat menikmati hasil-hasil

⁴Bahwa proteksi pemilikan intelektual tidak merupakan *conditio sine qua non* kemajuan teknologi dicoba dibuktikan oleh Richard Gerster dalam disertasinya yang berjudul *Patentierter Profite*, Basle 1980: Z-Verlag.

⁵Tentang ekonomi proteksi pemilikan intelektual lihat Edith T. Penrose, *The Economics of the International Patent System*, Baltimore 1951 dan dari penulis yang sama "International Patenting and the Less-developed Countries," dalam *The Economic Journal*, vol. 83, September 1973, hal. 768-786.

penelitian dan pengembangan yang terpusat di beberapa negara industri dengan biaya yang lebih rendah daripada jika menjadi peserta dalam konvensi-konvensi perlindungan pemilikan intelektual.

Belum diketahui sejauh mana anggapan ini didukung oleh bukti-bukti. Tetapi terlepas dari itu, yang dikejar oleh Amerika Serikat dalam negosiasi teknologi tinggi adalah internasionalisasi yang seluas mungkin dari perlindungan pemilikan intelektual. Dengan demikian, sifat persoalan adalah berbeda dengan yang menyangkut liberalisasi perdagangan barang dan jasa. Bukan hambatan impor, melainkan adalah "impor gelap" yang menjadi inti persoalan yang menyangkut teknologi tinggi, di samping pembatasan-pembatasan yang dikenakan atas ekspor teknologi tinggi.

PENJELAJAHAN POSISI INDONESIA.

Keanekaragaman persoalan-persoalan yang akan masuk dalam agenda babak baru sebenarnya tidak harus dilihat sebagai penghambat bagi keberhasilan babak tersebut. Ia dapat membuka peluang-peluang pertukaran konsesi antarpeserta perundingan tersebut yang memang mempunyai perbedaan kepentingan dalam masing-masing persoalan. Banyak negara yang menghendaki liberalisasi perdagangan tekstil, tetapi cenderung menolak liberalisasi perdagangan jasa. Di pihak lain ada negara yang cenderung menganut sikap yang sebaliknya. Karena itu, yang menjadi pertanyaan besar adalah "trade-off" kepentingan yang pada gilirannya tergantung dari masalah-masalah spesifik yang dihadapi oleh masing-masing negara. Yang terakhir ini perlu digarisbawahi mengingat adanya kecenderungan untuk mencontoh pengelompokan dalam UNCTAD dalam GATT seolah-olah masing-masing Kelompok 77 dan Kelompok Negara-negara Industri mempunyai kepentingan yang sama dalam persoalan liberalisasi perdagangan. Dalam babak baru, bisa saja ada koalisi kepentingan antara Indonesia dan Australia dalam persoalan yang menyangkut perdagangan komoditi primer, tetapi tidak dalam persoalan lain. India dan Indonesia dapat saja menganut posisi yang sama dalam persoalan yang menyangkut tekstil, tetapi tidak dalam jasa-jasa. Karena itu, kepentingan nasional masing-masing peserta perlu diungkap untuk mencari peluang-peluang "trade-off."

Pada waktu ketika Indonesia sedang menggiatkan penggunaan produksi dalam negeri secepatnya adalah janggal untuk melibatkan diri dalam babak baru yang justru mengejar liberalisasi. Di pihak lain juga ada tanda-tanda bahwa peluang bagi Indonesia untuk mendapat konsesi dalam perdagangan yang relevan bagi ekonominya tidak saja kecil, tetapi memburuk. Sebelum perundingan dimulai, Amerika Serikat sudah menggencarkan kampanye pemba-

tasas impor tekstil, sepatu bukan karet, barang-barang elektronik rumah tangga, yaitu barang-barang yang prospektif sebagai barang ekspor bagi Indonesia. Kampanye perdagangan jujur juga sudah dilancarkan dengan hasil-hasil konkrit, juga sebelum perundingan. Dalam perdagangan bahan mentah yang masih tetap merupakan yang terpenting di antara barang ekspor Indonesia, GATT tidak dapat berbuat banyak kecuali dalam de-eskalasi proteksi sebagai salah satu di antara banyak elemen lingkungan yang diperlukan oleh keberhasilan diversifikasi ekspor komoditi-komoditi primer. Dalam perdagangan jasa, Indonesia belum mempunyai perusahaan-perusahaan yang sanggup memetik manfaat dari lingkungan yang lebih terbuka. Malahan dikhawatirkan bahwa perdagangan jasa pelayaran, jasa angkutan udara, jasa telekomunikasi dan keuangan yang lebih bebas akan mengurangi bagian pasar perusahaan-perusahaan Indonesia dengan akibat berupa defisit yang membesar dalam neraca jasa. Hal serupa berlaku bagi perdagangan teknologi tinggi di mana Indonesia adalah importir netto. Singkatnya, sepintas lalu peluang untuk memetik manfaat dari babak baru GATT bagi Indonesia adalah kecil sekali. Namun demikian, analisa yang lebih mendalam menyarankan bahwa peluang tersebut dapat diperbaiki melalui keikutsertaan dalam perundingan.

Adalah terlalu jauh untuk meletakkan swasembada dalam segala bidang sebagai tujuan akhir upaya penggunaan produksi dalam negeri dan untuk maksud itu menafsir argumen industri muda demikian hingga seolah-olah berarti bahwa setiap produksi dalam negeri wajar mendapat proteksi setinggi yang diperlukan untuk mencegah persaingan dari impor. Sebaliknya adalah terlalu sempit untuk mengartikan penggunaan produksi dalam negeri sebagai penggunaan oleh dalam negeri. Di mana terdapat peluang, di situ ekspor harus dianggap sebagai bagian penggunaan produksi dalam negeri. Dengan kata lain, ada bidang-bidang di mana impor merupakan pilihan yang lebih baik daripada produksi dalam negeri, sementara di lain pihak ada bidang-bidang di mana ekspor perlu dipacu. Karena itu, peluang "trade-off" masih ada.

Keikutsertaan dalam babak baru liberalisasi tidak berarti bahwa pasar Indonesia akan sepenuhnya terbuka bagi barang, jasa dan teknologi impor. Non-diskriminasi dan ketimbalbalikan memang akan semakin mewarnai perundingan-perundingan perdagangan yang akan datang. Tetapi itu tidak harus berarti perlakuan yang sama bagi negara berkembang dan negara maju, walaupun sudah semakin perlu dipertanyakan sejauh mana perlakuan istimewa yang sekarang diterima negara-negara sedang berkembang merupakan pilihan yang lebih baik daripada suatu liberalisasi yang benar-benar multilateral dan umum dalam arti tidak selektif terhadap barang. Barangkali negara seperti Indonesia hanya dapat menawarkan "standstill" sebagai "konsesi" dalam babak baru yang akan datang sebagai imbalan bagi perbaikan akses ke pasar

negara-negara industri. Tetapi untuk selanjutnya dapat dirundingkan formula liberalisasi yang mengandung langkah-langkah liberalisasi yang lebih cepat di negara-negara industri daripada di negara-negara sedang berkembang. Peluang bagi penerimaan formula seperti itu memang tidak baik sekali. Tetapi ia tetap patut dijelajah dan diupayakan melalui perundingan, lebih-lebih ketika ekonomi Indonesia cenderung semakin tergantung pada ekspor hasil-hasil olahan.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues.
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.